

Desenvolvimento de Base

Revista da Fundação Interamericana

A ajuda externa:
uma perspectiva a partir das bases



VOLUME 23

NÚMERO 1

2 0 0 2

A Fundação Interamericana (IAF) é um organismo independente do governo dos Estados Unidos, criado em 1969 como um programa experimental de ajuda externa para a América Latina e o Caribe. Mediante doações diretas a organizações locais de toda a região, a Fundação trabalha para promover o desenvolvimento equitativo baseado na auto-ajuda, que conta com a participação das comunidades e responde às suas necessidades. Além disso, associa-se com entidades dos setores público e privado a fim de mobilizar recursos locais, nacionais e internacionais para o desenvolvimento de base. O orçamento operacional da Fundação consiste de fundos provenientes de alocações do Congresso dos Estados Unidos e do Fundo Fiduciário de Progresso Social.

Frank Yturria, Chair, Presidente do Conselho Diretor
Patricia Hill Williams, Vice-Presidente do Conselho Diretor
David Valenzuela, Presidente da IAF

O Escritório de Relações Externas da IAF publica a revista Desenvolvimento de Base em inglês, espanhol e português. Pode ser encontrada no website da Fundação —www.iaf.gov— na Internet, também em inglês, espanhol e português em formato gráfico ou html. Salvo indicação em contrário, o material publicado na revista é do domínio público e pode ser livremente reproduzido, com a exceção da reprodução de fotografias para a qual se requer autorização específica. Pedese mencionar a fonte e enviar à Fundação uma cópia de qualquer reprodução. Desenvolvimento de Base consta do catálogo do Standard Periodical Directory, do Public Affairs Information Service Bulletin, do Hispanic American Periodical Index (HAPI) e do banco de dados de Agricultural Online Access (WORLD). Os números anteriores podem ser obtidos em microfilme, cujo pedido deve ser dirigido a: University Microfilms International, 300 N. Zeeb Road, Ann Arbor, Michigan 48106, U.S.A. Esta publicação pode ser solicitada por e-mail a publications@iaf.gov ou por escrito ao seguinte endereço:

Desenvolvimento de Base
Fundação Interamericana
Inter-American Foundation
901 North Stuart St. 10th Floor
Arlington, VA 22203

O propósito desta revista é compartilhar experiências nas atividades de desenvolvimento de base com uma variedade de leitores. A editora convida todos a apresentarem artigos pertinentes que tratem, embora não com exclusividade, dos seguintes temas:

- como se organiza e trabalha a população de baixa renda da América Latina e do Caribe para melhorar suas condições de vida;
- problemas e tendências do mundo do desenvolvimento; e
- como cooperam as instituições para promover o desenvolvimento da região.

Para obter informações mais detalhadas, os interessados devem dirigir-se, por correio, a Paula Durbin ao endereço acima indicado ou por e-mail a pdurbin@iaf.gov.

Foto da capa: Patrick Breslin. O jovem hondurenho, que regressa de uma viagem de pesca com a família, é um beneficiário do Comité para la Defensa y Desarrollo de la Flor y Fauna del Golfo de Fonseca, donatário da IAF. Informações mais detalhadas sobre este projeto podem ser encontradas na página 5.

Impresso com tinta derivada da soja em papel reciclado.



Desenvolvimento de Base
Revista da Fundação Interamericana

Editora da publicação: Paula Durbin

Editor de fotografias: Mark Caicedo

Oficial de tradução: Leyda Appel

Estagiária editorial: Vanessa Clemens, Adam Warfield

Desenho e impressão: Oficinas Gráficas do Governo dos Estado Unidos (GPO)

Desenvolvimento de Base

Revista da Fundação Interamericana

VOLUME 23

NÚMERO 1

2 0 0 2



Súmano

Carta aos Leitores ii

Lições do Passado: Visão do Futuro

A Assistência para o Desenvolvimento da Perspectiva de Base
Ramón Daubón 1

O Terceiro Setor em Perspectiva Global
Lester M. Salamon 10

Entrevista com George C. Lodge, *Audra Jones* 19

Onde Estão Agora? Teatro Runa
Edgar Darío González 22

Soluções e Estratégias

Ensaio Fotográfico: Recicladores de Bogotá: Reconhecimento— e Respeito
Patrick Breslin 26

Fórum sobre Remessas: Fonkoze: Serviços Bancários, *Anne Hastings* 33

Iniciativas de Base nos Andes

Os Primeiros Passos para a Redução da Pobreza na Bolívia,
Christine Krueger 40

O Poder da Comunidade no Equador, *Rubén Calle Mejía* 42

Parcerias para o Desenvolvimento Sustentável na América Latina,
Beryl Levinger 44

Uma Cidade e seus Catadores de Lixo: do Despejo à Confiança,
Judith A. Morrison 50

Na IAF

A Marcha do Desenvolvimento 55

Donatários da IAF nas Notícias 58

Recursos

O Mistério do Capital: Por que o Capitalismo Triunfa no Ocidente e Fracassa no Resto do Mundo, Bob Maguire 64

As Lhamas, a Tecelagem e o Chocolate Orgânico, Michael W. Foley 66

O Fortalecimento de Instituições para os Mercados,
Miriam Euclides Brandão 69

A Comercialização Camponesa na Nicarágua, Roberto García ... 72

Este número de *Desenvolvimento de Base* assinala um duplo marco para a Fundação Interamericana (IAF). Em primeiro lugar, começamos a nova circulação da revista após um hiato de três anos. Está prevista agora a publicação anual de *Desenvolvimento de Base* e nosso próximo número já está programado. Neste ínterim, procuramos manter nossos leitores informados por meio de nossos relatórios anuais, comunicados de imprensa e, desde janeiro, um boletim trimestral. Com este número da revista, estamos revivendo os ensaios, artigos e fotografias que durante anos representaram a face pública do trabalho da IAF. É um dos números mais volumosos que publicamos em mais de duas décadas e talvez o de maior impacto visual.

Além disso, durante o processo de elaboração da revista, o programa de doações da IAF cumpriu seu terceiro decênio desde a primeira doação a uma pequena cooperativa de pesca do Peru. Para vincularnos a nosso trigésimo aniversário de financiamento de iniciativas de auto-ajuda na América Latina e no Caribe, incluímos em nosso número de reparação as perspectivas de várias pessoas que conhecem a IAF há muito tempo. Para facilitar o acesso do leitor aos diversos temas, agrupamos estes artigos sob a seção intitulada “Lições do passado: visão do futuro” como referência ao compromisso de 30 anos da IAF com o desenvolvimento de base e repercussões no futuro. Esta seção começa com a dinâmica avaliação de Ramón Daubón sobre o papel desempenhado pela ajuda externa durante o meio século passado e o lugar que ocupa a IAF neste contexto. O artigo seguinte —sobre a repentina explosão mundial do terceiro setor, cujas instituições são donatárias da IAF— foi tirado do discurso principal informativo de Lester Salamon no fórum “Construindo a democracia a partir da base”, co-patrocinado pela IAF e pela Organização dos Estados Americanos em 16 de julho de 2001. Segue a entrevista de Audra Jones com George C. Lodge, cuja visão para financiar os “motores da mudança” do terceiro setor foi decisiva na criação da IAF em 1969.

As memórias de Edgar Dário González sobre as atividades educacionais de sua organização financiadas pela IAF em princípios da década de 1980 servem

de transição para os artigos enfocados em projetos que formam a seção intitulada “Soluções e Estratégias”. Os temas debatidos figuram entre os mais atuais na comunidade de desenvolvimento. O artigo de Anne Hastings abre um fórum sobre remessas. Chris Krueger e Rubén Calle Mejía concentram sua atenção no ativismo de donatários nos Andes e suas conseqüências de grande alcance. Beryl Levinger resume sua pesquisa sobre as parcerias multissetoriais com base em um estudo dos programas apoiados pela IAF, enquanto que Judith Morrison descreve uma opção vantajosa para todas as partes interessadas, forjada por um grupo de recicladores com a cidade de Belo Horizonte, Brasil. E *Desenvolvimento de Base* abre caminho com seu primeiro ensaio fotográfico, a eloqüente montagem de Patrick Breslin, inspirado no sucesso de trabalho árduo alcançado por outra rede de recicladores, desta vez em Bogotá, Colômbia, com narração dos beneficiários.

Para levar a nossos leitores a grande variedade de artigos e ilustrações aqui contidos, incluímos um grande volume de notícias mais sensíveis ao tempo nas publicações acima mencionadas. Nosso website www.iaf.gov, totalmente renovado em 2001, contém todo o inventário deste material em formato html ou formato gráfico. Muito agradeceremos o seu feedback sobre as funções desta divisão de informação e de qualquer outro aspecto de nosso trabalho de comunicação.

Por último, a revista acolhe as novas perspectivas e o entusiasmo dos críticos literários Bob Maguire, Michael Foley, Miriam Brandão e Roberto García. De fato, o entusiasmo é o fio condutor de todo este número e tem sido a característica determinante do trabalho da Fundação Interamericana há mais de três décadas —e também tem permitido a *Desenvolvimento de Base* contar com o pessoal e colaboradores da IAF para garantir um fluxo permanente de artigos relevantes e pertinentes. Todo isto é importante porque voltaremos em 2003. Prometido.

Paula Durbin
Editora
Desenvolvimento de Base

A Assistência para o Desenvolvimento da Perspectiva de Base

Por Ramón Daubón

“Entre as leis que regem as sociedades humanas há uma que parece ser a mais exata e a mais clara de todas as demais. Para os homens permanecerem civilizados ou se civilizarem, a arte da associação precisa crescer e melhorar no mesmo ritmo em que aumenta a igualdade de condições”.

Alexis de Tocqueville, *Democracia na América*



Foto: EDGAR RICARDO VON BUETTNER

A arte da associação

Na década de 1830, o filósofo político francês Alexis de Tocqueville preocupava-se com o rumo que tomava seu país. Como modelo de comparação, decidiu estudar a ainda distante porém intensa experiência política americana que precedera a Revolução Francesa. De Tocqueville estava convencido de que o êxito de ambos os movimentos democráticos giraria em torno do domínio popular do que ele denominou de “arte da associação”. As provas recentes do desenvolvimento econômico demonstram que De Tocqueville tinha razão. Sugerem que a arte da associação de uma comunidade, sua capacidade para atuar em conjunto, poderia ser o fator mais importante na determinação de seu progresso econômico. É evidente agora que o desenvolvimento não é sustentável se esta capacidade estiver ausente. E esta capacidade não pode ser simplesmente criada; precisa crescer de forma orgânica na cultura política de um país.

A busca de um paradigma novo

A assistência internacional para o desenvolvimento está buscando um paradigma novo. Se definirmos rigorosamente o desenvolvimento como a capacidade de uma sociedade de sustentar seu próprio progresso, então a assistência para o desenvolvimento de mais de meio século fracassou. Com notáveis exceções, os países beneficiários não estão agora mais capacitados para sustentar seu próprio desenvolvimento do que estavam há duas gerações. E apesar de ter havido sucessos, poucos deles podem irrefutavelmente remontar à intervenção de doadores internacionais.

Uma pequena doação concedida em 1973 à Fundação de Desenvolvimento Integrado de São Fernando (FUNDIFRAN), no Nordeste do Brasil, ajudou um organismo de desenvolvimento regional incipiente a preparar um plano de ação a longo prazo.



Foto: WILHELM KENNING

A Federação Cooperativa El Ceibo, fotografada em 1981, é uma pioneira sul-americana do cultivo e processamento de grãos de cacau. Utilizou as técnicas agrícolas de conservação e de autogestão consensual autóctones, como também programas de serviços extensos para transformar-se num dos fabricantes mais importantes da Bolívia.

Até pouco a assistência para o desenvolvimento funcionava sob uma premissa duvidosa. A condição de subdesenvolvimento era essencialmente definida como econômica e, portanto, receptiva principalmente a remédios econômicos. Organizações bilaterais, multilaterais e privadas de beneficência tinham como premissa o fato de que o processo de desenvolvimento podia ser estimulado por intervenções econômicas oportunas. Supunha-se implicitamente que as comunidades ou países em questão estavam presos a uma situação de equilíbrio de baixo nível e reagiriam a um choque externo que criaria desequilíbrios dinâmicos. O desafio para as organizações doadoras era formular a intervenção correta e escolher o momento oportuno para intervir.

Para fins de desenvolvimento, os fatores humanos eram abordados em termos econômicos. A educação contribuía para o desenvolvimento do capital humano, de aptidões gerenciais e, em última análise, da produtividade. Preocupações sobre a saúde ou o bem-estar geral eram consideradas do ponto de vista humanitário ou em função da eficácia da força trabalhista. Fatores relacionados com a qualidade de vida

eram vistos como consequência positiva do sucesso econômico. Variáveis contextuais, como estruturas legais ou regulatórias, eram também consideradas no tocante à sua capacidade de facilitar as forças econômicas. A transparência e o regime de direito, requisitos indispensáveis para reduzir o custo das transações, chegaram a ser vistos como resultados previstos de políticas, suscetíveis diretamente às intervenções. Por último, as forças políticas eram reconhecidas como críticas, mas somente no grau em que poderiam — ou não — ser conducentes à distribuição apropriada de recursos econômicos. De modo geral, as ditaduras eram consideradas como prejudiciais à economia, mas unicamente porque a concentração do poder levava a práticas corruptas ou políticas caprichosas, ambas conducentes ao desperdício de recursos escassos. Portanto, foram promulgados mecanismos para a gestão governamental democrática e responsável e as suas instituições operacionais — burocracias, parlamentos, processos eleitorais e poder judicial independente — foram direcionadas para o “fortalecimento”.

Supunha-se que a comunidade doadora pudesse proporcionar todas as condições para o desenvolvi-

mento de que careciam as sociedades subdesenvolvidas. Durante cinco décadas foram investidos com este propósito bilhões incalculáveis. Não obstante, o investimento fracassou. O equilíbrio de baixo nível demonstrou ser estático em vez de dinâmico; quando a assistência para o desenvolvimento deixou de impulsionar, de modo geral a roda do desenvolvimento deixou de mover-se. Sem dúvida, foram construídas as pontes e a infra-estrutura e instalados os programas de crédito e educação mas —via de regra— os países não estavam mais capacitados para construir pontes ou estender crédito ou educar por sua conta do que tinham estado antes de começar. Obviamente, o desenvolvimento econômico abarcava mais do que a economia política.

Pior ainda, a indústria de desenvolvimento propagou um padrão total de comportamento a fim de gerenciar e explorar os programas de ajuda externa. À medida que mudavam as estratégias recomendadas para o desenvolvimento no decorrer dos anos, modificavam-se os programas de ajuda —desde a busca da concatenação progressiva e regressiva com indústrias de substituição das importações a estratégias econômicas regionais ao desenvolvimento rural integrado, à promoção de exportações, à redução da pobreza, à integração de mercados e ao ajuste estrutural. Ao mudarem as linhas gerais dos programas, os governos e as entidades de serviços beneficiários, bem como os especialistas em apoio técnico dos países doadores, todos definiram e redefiniram suas estruturas para corresponderem à filosofia doadora do momento. Prosperaram um projetismo oportunista e uma “especialização em propostas de doação” para aproveitar a última tendência, impedindo ainda mais os países de estabelecerem as próprias agendas.

Na virada do milênio, os doadores questionavam em voz baixa para onde se encaminhava tudo isso. Os orçamentos de ajuda externa começaram a reduzir-se —no mesmo momento em que o colapso do campo socialista aumentava o número de possíveis reivindicantes. À medida que surgiam crises humanitárias na África e na Europa Oriental, os programas de ajuda que permaneciam fortes focalizavam proporcionalmente a ajuda de emergência e menos o desenvolvimento. Com a tendência ascendente do ajuste estrutural e da globalização na década de 1990, o mantra de “comércio e não ajuda” justificou ainda mais a redução nos orçamentos de ajuda externa. Por outro lado, a Europa Oriental era considerada principalmente como um buraco sem fundo, a África era tida essencialmente como irrecuperável e a América Latina se transformou num caso de teste do reforço institu-

cional para impulsionar o livre comércio e manter a transição a sistemas eleitorais. Enquanto isso, a ajuda externa atraiu mais e mais detratores entre as constituintes políticas dos países doadores.

O nascimento da sociedade civil

Na América Latina a década de 1990 e o final da Guerra Fria provocaram uma mudança crítica. Por meio século a política do Hemisfério esteve presa à mentalidade da Guerra Fria: ou se estava a favor do Oriente ou do Ocidente. Distinções sutis em concorrência dentro de cada campo complicavam ainda mais o panorama ideológico. Apesar do nível de sofisticação que os latinos tenham reivindicado para suas políticas naquela época, os seus parâmetros não passavam de ecos de lutas distantes. Rivalidades tribais locais ocultavam-se na retórica importada da Guerra Fria. Conseqüentemente, a queda do muro de Berlim foi significativa. Com o desaparecimento de parâmetros de referência na estrutura política, o piso e o teto foram abalados. Ao faltar um lado, a estrutura completa desmoronou. Os alinhamentos políticos tiveram de ser definidos —a quem realmente importava se alguém era comunista a favor da China? Pessoas que anteriormente não se teriam deixado ver reunidas na mesma sala agora se falavam, o que facilitou a renovação política num momento em que a América Latina o necessitava enormemente.

A América Latina da década de 1980 herdou as conseqüências da restrição crítica de energia e a inundação de crédito da década de 1970, quando os governos autoritários dirigiam o continente, legitimados por sua postura anticomunista e justificados por insurreições de esquerda autênticas. A crise de petróleo de meados da década triplicou repentinamente o custo de combustível, causando estragos nos orçamentos. Os bancos internacionais, bem supridos com depósitos provenientes de países exportadores de petróleo, começaram a participar de atividades creditícias extraordinárias, concedendo empréstimos enormes com um potencial de reembolso duvidoso a governos agradecidos e sobrecarregados com gastos deficitários mas sem precisar prestar contas ao eleitorado. A realidade desta situação evidenciou-se prontamente à medida que a acumulação da dívida se tornou insuportável. Ao longo da década de 1980 os governos militares sentiram-se cada vez mais obrigados a entregar esta situação desastrosa aos civis. O fim da Guerra Fria e da ameaça comunista proporcionou o incentivo final para esta democratização oportuna.

Embora o clamor pelo alívio do ônus da dívida tenha permitido aos governos novos respirar, foi avas-

saladora a pressão exercida pelos organismos financeiros internacionais para porem em ordem a respectiva situação fiscal. Os déficits orçamentários precisavam ser reduzidos, mas as expectativas do público a respeito dos serviços sociais, intensificadas desde a década ativista de 1960, exerciam pressão em direção oposta. Os governos eleitos tinham de produzir resultados apesar das restrições sobre a sua capacidade de aumentar receitas: os políticos resistiam à imposição de impostos sobre o eleitorado e a pressão para abrir mercados reduzia o benefício derivado de tarifas sobre importações. A sociedade civil tornou-se a solução eficaz e abrangente. Definida livremente como espaço institucional entre os indivíduos e o Estado, a sociedade civil sempre fora uma presença na América Latina. A vida pública, particularmente em comunidades rurais remotas, tinha dependido destas organizações para oferecer os serviços que os Estados excessivamente centralizados não podiam prestar. Até nas cidades, as associações cívicas tinham, por um lado, compensado a deficiência de serviços prestados pelo governo e, por outro, criado o espaço institucional para a ação e protestos políticos quando —como ocorria com frequência— as atividades partidárias eram restringidas. Mas embora a sociedade civil tivesse sempre estado ali, estava de forma remota, de forma caritativa ou em oposição. O que os governos descobriam agora era que a sociedade civil, como acontecia nos países do Norte, podia ser onipresente, ativista e colaboradora. Não obstante, faziam falta algumas adaptações de magnitude considerável. Por um lado, as instituições certas simplesmente não existiam. Por outro, a sociedade civil no Norte funcionava melhor no nível local, onde estavam as necessidades sociais. Mas na América Latina, depois de cinco séculos de centralização, restava muito pouca vida pública no nível local.

Assim, começaram a surgir duas tendências complementares: primeiro, a descentralização e a “municipalização” para criar espaços locais para a tomada de decisões; e segundo, o “fortalecimento da sociedade civil” para aproveitar esses espaços com recursos privados. Tanto o governo local como as organizações não-governamentais necessitavam de um programa de desenvolvimento institucional extenso, bem como de mudanças legislativas e regulamentares profundas. À medida que os governos centrais e as entidades doadoras percebiam essa necessidade, envidou-se um grande esforço no sentido de:

- descentralizar a tomada de decisões, o que significava criar os espaços normativos necessários e conectar os canais entre os governos nacional e local;

- devolver o controle sobre o processo orçamentário que era mais difícil de negociar politicamente;
- ajudar os governos municipais a se organizarem para negociar coletivamente com os governos nacionais a fim de conseguir uma transferência de autoridade ordenada e eficiente e a busca de seus próprios fundos diretamente de doadores e do mercado¹;
- proporcionar modelos e assistência técnica às autoridades municipais para a governança local eficaz; e
- oferecer treinamento e assistência técnica na gestão e operação de organizações não-governamentais.

Curiosamente, a teoria dominante era que se o governo fosse levado ao nível das pessoas, ele se tornaria automaticamente mais democrático. De fato, os governos locais e —de modo especial— os atores não-governamentais começaram a apresentar-se como a voz da cidadania. Foram validados como tal, graças a uma disposição aparentemente nervosa a que fora assim em círculos oficiais desde o nível municipal até as Nações Unidas. Uma vez que a ONU tinha determinado o ritmo no início da década de 1990, a Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Organização dos Estados Americanos a acompanharam (a Cúpula das Américas de Miami de 1994 e a da Cidade de Québec de 2001 são exemplos desta tendência). Mas a sociedade civil, embora implausivelmente considerada como entidade total, não é o povo. É um espaço associativo onde os indivíduos e as instituições se reúnem para compartilhar suas preocupações cívicas. Não podem falar com uma única voz porque representam um número incontável de vozes, muitas delas não suficientemente fortes para serem ouvidas. As instituições da sociedade civil não podem ser iguais à cultura cívica que deve sustentar essas instituições².

¹ Isto também implicou abrir canais de comunicação no nível central e superar a resistência a este novo tipo de prestação de contas. Antes de 1992, por exemplo, a lei chilena proibia que as autoridades locais “conspirassem” para negociar com o governo central. Quando o Congresso chileno apresentou a legislação autorizando esse tipo de “conspiração” por associações municipais recém-criadas, o Ministro do Interior nesse momento recordou aos funcionários municipais que eles eram chefes de *administrações* e não de *governos*.

² Vítor Pérez-Díaz discute este ponto de forma convincente em *The Return of Civil Society* (O Retorno da Sociedade Civil) (Cambridge: Harvard University Press, 1993). Atribui a democracia da Espanha não às instituições da sociedade civil, mas ao surgimento de uma cultura democrática dentro delas orientada pelas associações empresariais. Isso é um bom sinal para sua progênie cultural nas Américas.

Além disso, um governo mais próximo do povo não é necessariamente mais representativo dele. Um governo mais próximo do povo será sensível somente se as pessoas estiverem presentes. Isso foi ilustrado nos Estados Unidos na década de 1980, quando devoluções maciças de fundos e autoridade federais nos níveis local e estadual não resultaram automaticamente em um governo local mais participativo. De fato, na ausência de uma estrita apuração do governo nacional exercida pela imprensa nacional, a maquinaria de partidos políticos em algumas cidades dos EUA desfrutaram de uma vida de mordomias de enormes proporções sem supervisão e a sua capacidade de patrocínio político e capacidades discricionárias foram multiplicadas pelos programas de doações em bloco da época³. Apesar de tudo, a assistência para o desenvolvimento na década de 1990 concentrou-se no fortalecimento das instituições de governança local e instituições da sociedade civil nos níveis local e nacional. As duas são indispensáveis para a democracia, mas por si só nenhuma das duas constitui uma democracia. O fortalecimento dessas instituições foi um passo na direção certa, porém incompleto, ao incorrer o risco de atribuir poderes a governos locais e às ONGs sem prestação de contas. Estava ausente o fator-chave: faltavam as pessoas.

Foto: PATRICK BRESLIN



Um método diferente e felizmente valioso

Ao finalizar a década de 1960, a Fundação Interamericana enfrentou a noção predominante de que o desenvolvimento se baseava essencialmente em fatores macroeconômicos e requeria soluções macroeconômicas. Ao contrário, a IAF concentrou-se nas pessoas e atribuiu o potencial para o desenvolvimento à sua capacidade de formular problemas e elaborar soluções. “Eles sabem”, foi seu lema em uma voz solitária dirigida a uma comunidade de assistên-

Quando a indústria internacional de camarões ameaçou o meio ambiente e o acesso ao mar, as comunidades da costa ocidental de Honduras formaram o Comitê para la Defensa y Desarrollo de la Flora y Fauna del Golfo de Fonseca (CODDEFFAGOLF). Depois de obter direitos de pesca e o ecossistema marítimo para os habitantes da costa, tal como a família deste rapaz, o CODDEFFAGOLF, com uma doação concedida pela IAF em 1992, ampliou sua produção agrícola, o ecoturismo e outras atividades de desenvolvimento.

cia para o desenvolvimento convencida de que os peritos sabiam mais.

Há mais de 30 anos e milhares de projetos mais tarde, o método da IAF, outrora considerado dissidente, está sendo vindicado pelo crescente consenso entre profissionais do desenvolvimento no sentido de que as pessoas —não o capital— e sua capacidade para orquestrar o próprio desenvolvimento são o funda-

³ Ver “Coalition for Human Needs”, *The Impact of Block Grants Programs on Communities* (Washington, D.C., 1988).

mento da sustentabilidade. O desenvolvimento econômico relaciona-se menos com aspectos econômicos e mais com a capacidade das pessoas de “concertar”, um verbo autêntico definido no dicionário Houaiss da Língua Portuguesa como “pôr-se ou estar em harmonia, em acordo”⁴. Ao levar sua ajuda diretamente às pessoas, a IAF fez uma suposição importante que os programas tradicionais de ajuda ignoraram. Tomou como premissa que os governos dos países em desenvolvimento não eram particularmente aptos para determinar os problemas das pessoas de baixa renda e talvez estivessem demasiadamente predispostos a aceitar as interpretações dos peritos em desenvolvimento. Ao contrário, na opinião da IAF, as pessoas estavam mais capacitadas para identificar seus próprios problemas. Claro que somente os governos podiam manejar a infra-estrutura e os programas de educação e saúde. Portanto, ainda existia a necessidade da ajuda externa tradicional. Por muito tempo, lamentavelmente, outros doadores não se deram conta do caráter complementar da ajuda da IAF e a consideraram como uma atividade para que os contribuintes do fisco dos Estados Unidos se sentissem bem, com um potencial enorme de boa vontade mas com pouco impacto no desenvolvimento verdadeiro —uma noção que a IAF não conseguiu dissipar há mais de três décadas.

A IAF também deu por assentado que a capacidade agregada individual para criar soluções era essencial para fortalecer a base econômica de um país em sua totalidade. Não se tratava de uma questão de “maior escala” como muitas vezes a IAF tem lutado —e sem êxito— por representar seus programas. Tratava-se de uma questão de extensão. Comprovou-se com o tempo que a IAF tinha razão; até mesmo o economista Michael Porter⁵ agora define o desenvolvimento econômico como o “processo de construção a longo prazo de uma gama de capacidades e incentivos microeconômicos interdependentes com o fim de apoiar formas mais avançadas de concorrência”. Para Porter a cultura econômica é decorrência do contexto microeconômico. O desenvolvimento econômico é um comportamento regulado por uma cultura econômica que, como todas as culturas, evolui por meio de experimentação em resposta a circunstâncias cam-

biantes. Essa experimentação ocorre no nível micro quando um número incalculável de indivíduos é levado a identificar problemas e implementar novas soluções. É irônico que durante anos se tenha acusado a IAF de propagar um credo econômico coletivista, quando de fato foi a única entre organismos de desenvolvimento a lançar as sementes de uma cultura democrática capitalista a partir das bases.

O fato de que os gigantes da ajuda externa —como a AID, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Comissão Européia— tenham adotado o assim chamado “fortalecimento da sociedade civil” não invalida o trabalho atual da IAF. Ressalta somente o lamentável equívoco desses organismos quanto ao significado de subdesenvolvimento. Indubitavelmente, o fortalecimento de instituições —públicas, privadas e não-governamentais— é indispensável para o desenvolvimento, mas as instituições mais fortes serão corrompidas se não houver uma cultura que facilite seu funcionamento. Essa cultura de desenvolvimento só emerge a partir de sua própria prática; opinamos que cresce melhor dentro de uma prática democrática. Mesmo os doadores bem informados que querem trabalhar diretamente com organizações comunitárias se dirigem aos possíveis donatários com soluções técnicas em busca de problemas. Lamentavelmente, os grandes programas de assistência são obrigados a organizar-se desta maneira, seguindo linhas temáticas de acordo com a melhor determinação dos organismos no tocante às necessidades agregadas do país. Quando se oferecem os programas —em educação, saúde ou microcrédito— aos candidatos comunitários, ainda o mais disciplinado está tentado a concluir que necessita o que lhe estão oferecendo.

O dano potencial vai além da possibilidade de uma atribuição desafortunada de recursos. Ao optar pela percepção do doador de suas necessidades, a comunidade beneficiária realinha suas próprias relações para acomodá-las com a perspectiva do agente externo. Frustra-se sua capacidade para discutir internamente os próprios assuntos e definir seus problemas segundo sua maneira de ver devido à oferta pré-desenhada do projeto. Naturalmente, há um lugar para esses projetos, porém somente depois que a comunidade tiver definido seu próprio problema, considerado métodos alternativos e escolhido um entre eles. Somente nesse momento deve ser trazida a ajuda especializada e só para elaborar o projeto que a comunidade deseja, não para sugerir que escolham um programa existente simplesmente porque está aí. Para os doadores de maior alcance isso significa que os programas devem caracterizar-se por uma grande capacidade, flexibilidade

⁴ Caso se deseje ver uma apresentação geral deste argumento teórico sobre a vida cívica como o fundamento da possibilidade econômica, ver Ramón Daubón e Harold Saunders, *A Citizens' Political Process to Enhance Civic Life for Communities' Economic Development* (Kettering Foundation, 2001).

⁵ Michael Porter, *Attitudes, Values, Beliefs, and the Microeconomics of Prosperity*, em Lawrence E. Harrison e Samuel P. Huntington (editores), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, (Basic Books: New York, 2000).



Esta menina haitiana aprende os detalhes da ortografia francesa numa escola construída e equipada em 2001 por meio de uma parceria iniciada por sua comunidade e apoiada pela Fondaison Enstitsyon-yo pou Devopmam ki Sôti na Baz-la (FIDEB), um fundo de desenvolvimento financiado pela IAF que concede doações a projetos que recebem o dobro do montante da doação como fundo de contrapartida provenientes de outras fontes.

de técnica e uma definição aberta. A norma é a seguinte: dever ser feito sob medida, não em massa. Os doadores de maior alcance devem ser mais sensíveis e menos estratégicos. Não são eles os que desenvolvem os países, mas os países que se encarregam de seu próprio desenvolvimento.

Para a IAF, a adaptação é menos. Apesar da pressão nos últimos anos exercida por seus órgãos normativos a fim de atribuir maior ênfase aos resultados quantificáveis em relação ao processo, a IAF ainda se baseia primordialmente em acompanhar as comunidades na formulação dos próprios planos. Seu método continua sendo prático, com a participação inten-

siva de seu pessoal e flexível. No entanto, uma modificação importante parece ser aconselhável. Até agora a IAF entra no processo depois de a comunidade ter decidido qual é o problema e como resolvê-lo. A miúdo, a IAF trabalha com a comunidade no fortalecimento de certos aspectos técnicos de um projeto bem concebido. Mas isso supõe que a comunidade tenha escolhido uma determinada direção formulada no projeto proposto depois de considerar ativamente as alternativas e não porque um membro ou uma facção da comunidade apóie o projeto por outras razões. Frequentemente uma organização intermediária já terá trabalhado com a comunidade e a IAF deve

supor que o intermediário não influenciou a direção do processo de deliberação. Isto é supor demasiado.

Além disso, a IAF supõe que o problema enfocado pelo projeto seja verdadeiramente o que a comunidade necessita enfocar e não seja sintoma de um problema mais profundo com relação ao qual a comunidade não teve nem o tempo nem o compromisso para descobrir. Por exemplo, uma deficiência educacional pode apresentar-se simples e diretamente como a falta de escolas, de professores, de livros ou de transporte. No entanto, ao discutir o problema a comunidade poderia descobrir que não está aproveitando os recursos educacionais disponíveis —devido a uma profunda desconfiança do sistema educacional que talvez esteja arraigada no medo ou em preconceitos. Uma doação pode evadir a discussão do assunto mas só provisoriamente. Nesse ínterim, os recursos disponíveis foram ignorados e é provável que o problema fundamental surja de novo no nível educacional seguinte, quando o dano for maior. Uma solução permanente exigiria enfrentar a falta de confiança fundamental no sistema.

Por isso, é de suma importância que se defina o problema com cuidado e só uma comunidade participante pode definir o problema. Este é o primeiro passo dado pela comunidade para assumir o controle das próprias circunstâncias. Em um estudo bibliográfico sobre a criação do sentido de propriedade cívica, o Grupo de Trabalho de Pesquisas da Fundação Kettering⁶ analisou a conexão entre o sentido de propriedade e a eficácia da ação pública. Somente um sentido de propriedade do problema compartilhado permite descobrir a possibilidade de que se pode fazer algo. Esse sentido de possibilidade, por sua vez, promove a interação concreta com outros, a qual, ao repetir-se em diversas ocasiões, leva ao aprendizado cívico, ou seja, à capacidade de criar novos acordos sobre novas formas de associar-se e de atuar. É destes convênios, desta coerência social, deste capital social que dependem as iniciativas de desenvolvimento comunitário.

Dando um passo à frente

A IAF, portanto, poderia considerar o aproveitamento de sua experiência e ir além do processo de assentar as bases inerentes ao sentido “micro” de propriedade do problema. Poderia dar um passo à frente e apoiar este processo necessário para descobrir o sentido de propriedade em comum do “problema inerente ao problema” e dos caminhos alternativos para enfrentá-lo —antes de se formular o projeto. O investimento

seria mínimo e o resultado poderia ser enorme em termos do fortalecimento da capacidade da comunidade de criar os próprios desenhos, ou seja, de concertar.

A IAF poderia pensar sobre as diferentes etapas desta conversa e determinar em que etapa e de que maneira intervir do modo mais eficaz. Quanto ao modo de intervenção, há dois aspectos finais a serem levados em conta. Primeiro, com frequência a assistência para o desenvolvimento é considerada simplesmente como uma transferência de fundos; não obstante, o dinheiro representa talvez o menos importante dos três elementos com que os doadores de ajuda externa podem contribuir. Os outros dois são as conexões que estabelecem as redes e o apoio consultivo. Os doadores estão continuamente em contato com uma gama ampla de experiências de desenvolvimento e profissionais especializados. Embora os doadores facilitem com frequência os contatos entre donatários sob circunstâncias controladas, tais como conferências, muito poucas vezes se concentram no estabelecimento de redes como uma atividade principal de suas doações. As entidades doadoras também participam constantemente de processos de desenvolvimento e conservam em sua memória institucional uma vasta experiência sobre o que funciona ou não funciona. Embora essa experiência seja utilizada para tomar decisões de financiamento, frequentemente não é compartilhada devido ao conceito mal orientado de não-intervenção. Não obstante, há uma diferença notável entre oferecer apoio consultivo e dizer aos donatários o que devem fazer. Se os donatários tiverem chegado à formulação de um projeto por meio de um processo participativo que analisou a raiz do problema e vias alternativas para resolvê-lo, a formulação como tal passa a ser uma questão técnica. O assessoramento técnico proporcionado pelo doador —uma vez tomada a decisão de financiamento— seria acolhido com satisfação. Naturalmente, isso significa que a decisão de financiar um projeto se baseia no mérito geral do processo e no seu uso para fortalecer o projeto financiado.

Isso nos leva a considerar, por último, o modo de intervenção. Enquanto os doadores, por necessidade, estiverem limitados a oferecer apoio a projetos específicos e não a processos gerais, os projetos somente deveriam ser justificados no contexto dos processos cívicos que ajudam a gerá-los. Somente os projetos oriundos de um processo cívico terão como resultado o aprendizado da comunidade para continuar participando do desenvolvimento. E somente os projetos que deixarem um resíduo de aprendizado serão sustentáveis. Portanto, o doador deve demonstrar estar conscientizado a respeito do amplo processo inerente

⁶ Grupo de Trabalho de Pesquisas, “Pathways to Citizen Engagement,” Fundação Kettering, 2001.

a um projeto e então escolher em que parte do processo é possível intervir do modo mais eficiente e com que frequência. O compromisso do doador a longo prazo seria acompanhar à comunidade no decorrer deste processo, mesmo sem proporcionar fundos para custear parte das despesas. Isso implicaria provavelmente o financiamento de projetos menores durante um período mais longo, mas, repetimos, a contribuição principal de um doador para o desenvolvimento não são os fundos. Sua contribuição principal é ajudar as comunidades a desenvolverem a capacidade de

atuar em concerto para definir suas necessidades e elaborar suas próprias soluções.

Ramón Daubón, atualmente associado da Fundação Kettering, trabalhou como administrador adjunto do Escritório da AID, representante da Fundação Ford para os países andinos e do Cone Sul e representante principal da IAF para o Chile, a Argentina e o Caribe, sucessivamente. Este artigo é parte de um estudo mais extenso que será publicado na íntegra.

Recomendações aos doadores

No cumprimento de sua missão, a IAF tem promovido a propriedade dos processos públicos por parte das organizações de base. Deve ser elogiada por seus esforços no sentido de ampliar seu impacto aproveitando o enfoque atual nos círculos de desenvolvimento na conectividade em vez de capacidades econômicas. Ao realizar esta tarefa, a IAF poderia levar em conta as lições aprendidas de suas experiências bem-sucedidas —lições que poderiam ser seguidas por outros doadores.⁷

1. Proporcionar fundos unicamente a projetos que apoiem processos comunitários. Como consequência requerida, todos os projetos devem deixar um resíduo de capacidade aumentada para concertar, além de qualquer outro mérito que possa ter o projeto.

2. Não causar dano. Destroí-se a coesão cívica de uma comunidade quando se introduzem nela projetos não gerados por ela e que, portanto, não podem ser considerados como de sua propriedade. Por esta razão, projetos nacionais “bons” podem produzir inadvertidamente deformações cívicas devastadoras no local.

3. Conhecer o poder local. É indispensável formular boas políticas, mas é necessária uma cultura cívica para criar o espaço requerido para sua execução. A cultura cívica se forma na comunidade local.

4. Permanecer com o processo. Continuar acompanhando à comunidade mesmo depois de cessado o financiamento. Se necessário, optar pela duração em vez da intensidade do apoio.

5. O financiamento é o aspecto menos útil do que o doador pode oferecer. São mais importantes: as perguntas e o apoio consultivo, o estabelecimento de redes e referências e assistência na busca de recursos.

6. Dar mais ênfase à flexibilidade e à capacidade do pessoal do que à provisão de fundos. Um pessoal no campo com conhecimentos e flexibilidade é mais importante para o desenvolvimento do que o nível de fundos doados.

7. Incentivar as comunidades a repassarem e reconsiderarem em vez de instá-las a concluírem e informarem.

8. Oferecer apoio às comunidades para utilizarem o tempo necessário para reunir todas as vozes; identificar o problema inerente ao problema; deliberar e escolher entre as alternativas; determinar seus próprios recursos e elaborar seu próprio plano; atuar, avaliar e estar abertas à possibilidade de reformular.

9. Depender mais da capacidade de resposta e menos de planos estratégicos. Estar disponível como doador, não como benfeitor dirigente. O desenvolvimento é a capacidade para elaborar e pôr em execução a própria estratégia. —R. D.

⁷ Ver Daubón e Saunders, *Operationalizing Social Capital*

O Terceiro Setor em Perspectiva Global

Por Lester M. Salamon

Um fenômeno de finais de século XX apresenta desafios e oportunidades para o futuro.

É para mim uma grande satisfação comparecer perante os senhores hoje pelo profundo respeito que sinto pelo trabalho desempenhado pela Fundação Interamericana na promoção da criação de um Terceiro Setor autêntico na América Latina. Bem antes que muitos de nós entendêssemos o significado do setor sem fins lucrativos ou sua possível contribuição para o desenvolvimento social e econômico, a Fundação estava no terreno na América Latina, dedicada a incentivar a criação de vínculos e a estabelecer redes de organizações populares que agora proporcionam os tipos de parcerias que constituem o enfoque desta conferência. Foi um trabalho pioneiro, realizado longe das luzes deslumbrantes da publicidade e muitas vezes sem muito reconhecimento de outros. Não obstante, lançou as sementes que agora colhemos.

A minha tarefa é analisar objetivamente este trabalho mediante a exploração do terreno que a IAF ajudou a descobrir. Trata-se de um dos campos mais escuros, menos visíveis, do assentamento humano —de um lugar muito menos explorado do que a região da alta bacia do Amazonas. Refiro-me à vasta coleção de instituições e relações existentes entre o mercado e o Estado e às quais atribuímos muitas denominações: Terceiro Setor, setor sem fins lucrativos, setor da sociedade civil, setor voluntário, setor social da economia, setor de organizações não-governamentais, setor de instituições de beneficência e muitos outros. Este é um conjunto complexo e diverso de entidades que abrangem universidades da elite e pequenas creches, refeitórios caritativos e instituições culturais, organizações defensoras dos direitos humanos e associações de profissionais, sindicatos de trabalhadores, grupos femininos e vários outros.

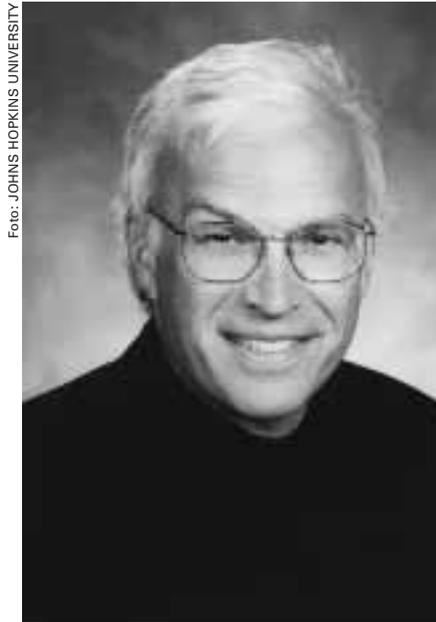


Foto: JOHNS HOPKINS UNIVERSITY

O Doutor Salamon apresentou esta exposição como conferencista principal no fórum "Construindo a democracia desde as bases", patrocinada em julho de 2001 pela Fundação Interamericana e pela Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos.

Independentemente de sua finalidade, estas organizações compartilham cinco características de importância crítica: Primeiro, são organizações, ou seja, têm alguma identidade institucional. Segundo, são privadas, ou seja, não formam parte da estrutura do Estado. Terceiro, não são distribuidoras de lucros, ou seja, podem ter lucros, mas não os distribuem a seus proprietários nem diretores. Quarto, são autônomas, ou seja, gozam de um alto grau de independência. E cinco, são voluntárias, ou seja, a participação em suas atividades não é obrigatória e contribuem livremente com energia ou recursos. O que vincula estas entidades diferentes como grupo distinto, como "setor", não são as atividades a que se dedicam nem seu campo de trabalho, mas os valores que incorporam. Quais são os valores que incorpora o Terceiro Setor? Obviamente, são muitos. Incluem compaixão e sensibilidade perante a situação dos

necessitados e compromisso de respeitar o direito à liberdade de expressão. No entanto, estes valores baseiam-se em duas idéias fundamentais.

A primeira é a idéia da iniciativa individual em prol do bem público, a idéia de que os cidadãos têm a capacidade e a obrigação de atuar por autoridade própria para melhorar sua vida e a dos demais. Isso transforma o direito de formar organizações do Terceiro Setor em um direito tão fundamental como o direito à liberdade de expressão. Na realidade, numa era de organização como a nossa, em que a expressão individual pode ter pouco efeito a menos que os cidadãos unam suas vozes, o direito de associação é um corolário imprescindível do direito à liberdade de expressão. Não obstante, de forma paralela ao valor da iniciativa individual em prol do bem público está o valor da solidariedade, da comunidade, a idéia de que os cidadãos têm obrigações não somente consigo mesmos, mas

também entre si. Isso torna a atividade voluntária organizada ainda mais importante do que a individual. Desejo indicar cinco pontos importantes sobre essas organizações, sua possível contribuição, as dificuldades que enfrentam e como se podem superar essas dificuldades na América Latina e em outras regiões.

A revolução associativa mundial

O primeiro ponto talvez seja o elemento fundamental. Creio que nos reunimos aqui em um momento extraordinário da história deste conjunto de instituições. Aparentemente estamos em meio a uma “revolução associativa mundial”, um impressionante aumento das atividades voluntárias privadas organizadas, da ação civil estruturada fora dos limites do mercado e do Estado e estou convencido de que demonstrará ser uma característica de finais do século XX e início do século

XXI tão decisiva como o surgimento da nação-estado no fim do século XIX e início do século do XX.

As provas deste acontecimento são evidentes em todas partes: na França a formação de novas associações passou de 10.000 por ano na década de 1960 para 50.000 a 60.000 por ano nas décadas de 1980 e 1990. Segundo relatos, a metade de todas as organizações sem fins lucrativos hoje existentes na Itália foi criada nos últimos 15 anos. Na Hungria formaram-se 23.000 organizações voluntárias de 1989 a 1993. Na Rússia surgiram mais de 100.000 organizações desse tipo nos últimos 8 a 10 anos. Atualmente mais de 1 milhão de organizações sem fins lucrativos estão inscritas em registros na Índia. No Brasil 210.000 organizações sem fins lucrativos estão registradas, para não mencionar as milhares de organizações constituídas nos dois últimos decênios que provavelmente estão

Foto: SANDRA WAVERICK



Crianças recebem comida em um dos 80 refeitórios comunitários do Instituto de Investigación Nutrición, um donatário de 1993 sediado em Lima, Peru.

fora do processo oficial de registro. Impressionantes conglomerados em miniatura, sem fins lucrativos, como o Banco Grameen de Bangladesh e o Movimento de Reconstrução Rural nas Filipinas, têm surgido em diversas regiões em desenvolvimento. Não se trata de um fenômeno totalmente novo. Devemos evitar o mito da imaculada concepção, em que se considera o Terceiro Setor contemporâneo como um sucesso totalmente novo sem precedentes históricos.

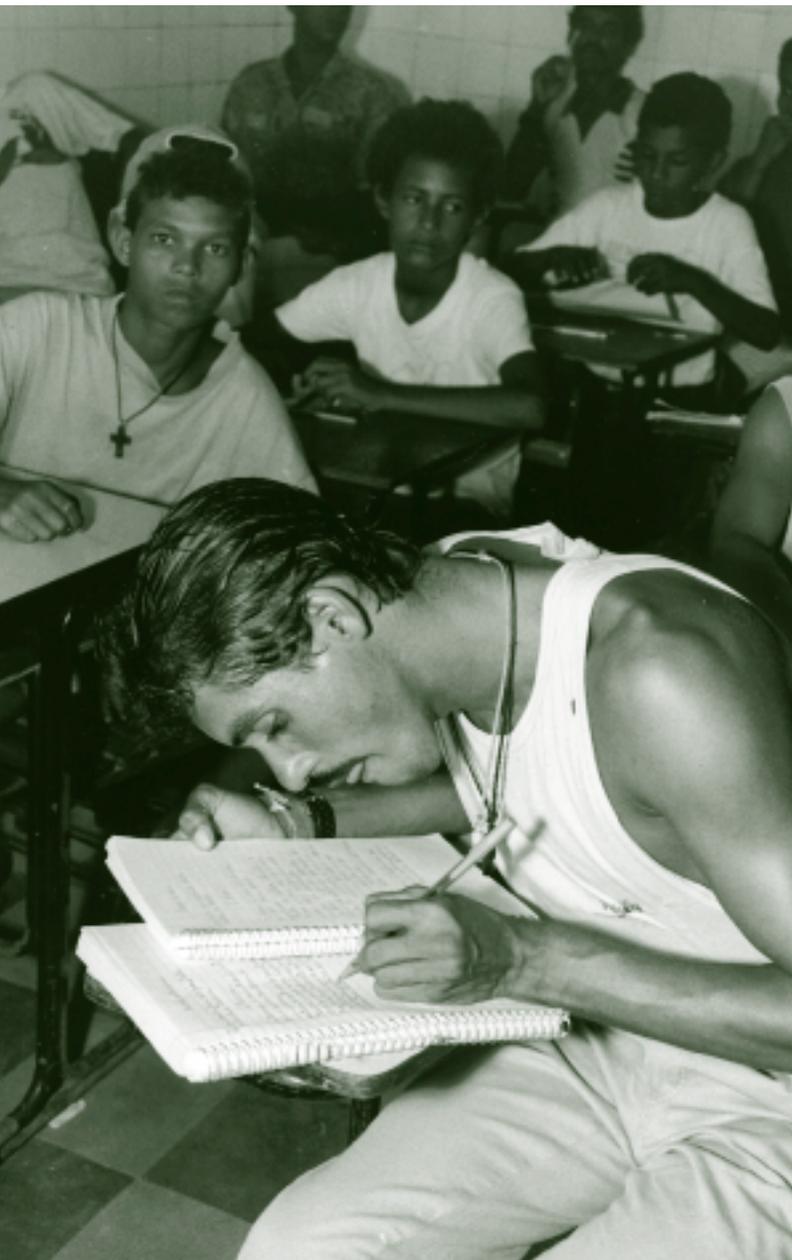


Foto: SEAN SPRAGUE

O Centro Josué de Castro, em Olinda, Pernambuco, Brasil, recebeu doações da IAF em meados da década de 1980 e no início da de 1990 para uma ampla gama de atividades, entre as quais figuram um curso de alfabetização de adultos para pescadores da costa.

Embora as raízes do Terceiro Setor se aprofundem na história, tem havido uma vasta atividade de ampliação e uma redescoberta.

Por quê?

Por que isso está acontecendo? Por que está acontecendo agora? A meu ver, a resposta está em quatro crises e duas revoluções que têm convergido para diminuir a função do Estado e abrir o caminho para a atividade voluntária organizada.

O primeiro destes impulsos é a reconhecida *crise do Estado previdenciário moderno*. Mais ou menos no decorrer do último decênio, deixou de funcionar o sistema de proteção governamental contra a velhice e contra infortúnios econômicos surgido na década de 1950 nos países desenvolvidos do mundo ocidental. O menor crescimento econômico mundial da década de 1970 ajudou a dar origem à crença de que a despesa em assistência social, que tinha crescido muito nas décadas precedentes, estava deslocando o investimento privado. Divulgou-se a convicção de que um governo sobrecarregado e excessivamente burocrático era incapaz de cumprir a tarefa ampliada a ele atribuída. Além disso, a política do Estado previdenciário regularmente criava pressões para ampliar os serviços públicos muito mais do que o público estava disposto a pagar por eles. Em vez de dedicar-se simplesmente a proteger as pessoas contra um risco irracional, na opinião de muitos, o Estado previdenciário estava sufocando a iniciativa, isentando as pessoas de sua responsabilidade pessoal e promovendo a dependência.

A crise do Estado previdenciário tem sido uma *crise de desenvolvimento*. Os choques da indústria do petróleo da década de 1970 e a recessão de meados da de 1980 mudaram drasticamente as perspectivas dos países em desenvolvimento. Na África subsaariana, na Ásia Ocidental e em algumas regiões da América Latina a renda per capita começou a reduzir-se. Na realidade, o desempenho da economia nas zonas menos desenvolvidas dessas regiões baixou tão rapidamente que, dadas as suas elevadas taxas de crescimento demográfico, a produção média per cápita em 1990 foi cerca de 5% inferior à das duas décadas anteriores. Embora se tenha conseguido progredir em alguns lugares —sobretudo nos países da Costa do Pacífico e em algumas regiões da América Latina— uma de cada cinco pessoas no mundo inteiro ainda vive em absoluta pobreza.

Esta desalentadora realidade estimulou uma profunda reconsideração dos requisitos para o progresso econômico. Um resultado disso tem sido o interesse recém-descoberto na “autonomia assistida” ou no “desenvolvimento participativo”, uma estratégia de

ajuda em que se ressalta a consecução da energia e do entusiasmo dos grupos de base por meio de uma variedade de organizações não-governamentais. Ao transformar as pessoas de baixa renda em participantes ativos de projetos de desenvolvimento, este método permite conseguir um importante aumento da produtividade, evitando o contato com instituições estatais débeis em muitos lugares. O resultado é um consenso cada vez maior sobre as limitações do Estado como agente de desenvolvimento e as vantagens de conseguir a participação das instituições do Terceiro Setor.

A *crise do meio ambiente mundial* também tem estimulado uma maior iniciativa privada. A pobreza contínua dos países em desenvolvimento tem levado os pobres a degradar seu meio ambiente imediato para sobreviver. Essa situação, aliada a práticas dispendiosas e à indiferença por parte dos ricos, tem levado a uma grave degradação ambiental. De 1950 a 1983 desapareceram 38% das florestas da América Central e 24% das da África e o ritmo dessa redução acelerou-se no início da década de 1980. O uso excessivo ameaça agora transformar em deserto duas quintas partes das zonas não-desérticas da África, um terço das da Ásia e

um quinto das da América Latina. Em algumas zonas, a chuva ácida e a poluição conseqüente começam a pôr em perigo os suprimentos de alimentos e reduzem muito a expectativa de vida. À medida que se manifestam estes e outros aspectos da crise ambiental, cresce cada vez mais a frustração da cidadania com o governo e seu desejo de organizar as próprias iniciativas. O surpreendente surgimento de partidos ecológicos na Europa Ocidental é um sinal dessa resposta.

Por último, uma quarta crise —a do *socialismo*— tem contribuído para o desenvolvimento do Terceiro Setor. Embora a promessa de socialismo tenha sido objeto de suspeita por muito tempo, a substituição do crescimento econômico tardio por uma regressão real em meados da década de 1970 ajudou a destruir a pouca legitimidade que tinha podido manter o sistema comunista. Este fracasso provocou a busca de novas formas de atender às necessidades sociais e econômicas. Apesar de esta busca ter ajudado a levar à formação de empresas cooperativas orientadas para o mercado, também estimulou experimentação com uma série de organizações não-governamentais que

Foto: EDUARDO GIL



Beneficiários do Centro Ecumênico de Acción Social, um donatário de 1989, reúnem-se para discutir um programa de habitação projetado para famílias de mães solteiras chefes de lar, em Moreno, nos arredores de Buenos Aires, Argentina.

ofereciam serviços e veículos de expressão própria fora dos confins de um Estado cada vez mais desacreditado.

Além destas quatro crises, outros dois fatos explicam o aumento das atividades de organização do Terceiro Setor. O primeiro é a impressionante revolução das comunicações ocorrida nas décadas de 1970 e 1980. O computador, o cabo de fibras ópticas, o fax, a televisão e os satélites abriram até mesmo as zonas mais remotas do mundo às ligações ampliadas necessárias para a organização em massa e a ação concertada. Este sucesso foi acompanhado de um aumento significativo das taxas de escolaridade e de alfabetismo. De 1970 a 1985 as taxas de alfabetismo de adultos no mundo em desenvolvimento aumentaram de 43% para 60%. Entre os homens atingiram 71%.

A expansão conjunta do alfabetismo e das comunicações tem facilitado a organização e mobilização das pessoas. As comunicações entre as capitais e o interior levavam dias, agora levam apenas minutos. Os regimes autoritários que tinham podido controlar as próprias redes de comunicações tornaram-se impotentes para deter a corrente de informação por meio de antenas parabólicas de satélites e fax. Portanto, os ativistas isolados podem fortalecer agora seus propósitos com mais facilidade, intercambiar experiências e manter vínculos com colegas no próprio país e no exterior.

O fator crítico definitivo para o crescimento do Terceiro Setor foi o considerável aumento da educação e do crescimento econômico mundial ocorrido nas décadas de 1960 e 1970 e a revolução burguesa que o acompanhou. Durante esse período, a economia mundial teve uma taxa de crescimento de 5% ao ano e todas as regiões compartilharam a expansão. De fato, a taxa de crescimento da Europa Oriental, da União Soviética e dos países em desenvolvimento realmente superou a das economias industriais de mercado. Esse crescimento não somente permitiu introduzir uma melhoria material e criou um novo conjunto de expectativas populares, mas ajudou a criar na América Latina, na Ásia e na África uma enorme classe média urbana cuja liderança foi crítica para o surgimento das organizações privadas sem fins lucrativos. Portanto, se definitivamente a crise econômica fez a classe média entrar em ação, este crescimento econômico anterior criou uma classe média com possibilidades de organizar-se para responder.

Uma importante força econômica

Como resultado, o setor sem fins lucrativos surgiu como uma importante força econômica em todo o mundo. O trabalho realizado em 26 países do mundo como parte do projeto comparativo do setor sem fins lucrativos da Johns Hopkins University revelou que, a

partir de 1995, as organizações desse setor representaram 7% da força trabalhista, ou seja, um de cada 14 trabalhadores, o que equivale a 19,7 milhões de empregados remunerados em tempo integral —um número seis vezes maior do que o das pessoas empregadas pela maior empresa privada de cada um desses países. Também contam com 11,3 milhões de trabalhadores voluntários em tempo integral. De fato, se o setor sem fins lucrativos desses países fosse uma economia nacional, ocuparia o oitavo lugar entre as maiores do mundo, com US\$1, 2 bilhão em gastos. Não se trata de um fenômeno exclusivo dos Estados Unidos. Quatro dos 26 países examinados —Países Baixos, Bélgica, Irlanda e Israel— têm setores sem fins lucrativos que, em relação com o tamanho de sua economia, são maiores do que os dos Estados Unidos.

No mundo em desenvolvimento e na América Latina, em particular, o setor sem fins lucrativos é uma presença econômica muito mais importante do que se tem reconhecido até agora, com cerca de 4% da força trabalhista não-agrícola empregada em organizações sem fins lucrativos na Argentina, número que atinge no mínimo 2% em outros países da América Latina. O setor da sociedade civil vai além das ONGs que têm sido o ponto de enfoque da atenção internacional por muito tempo. Por exemplo, no Brasil, 23% das organizações sem fins lucrativos registradas são prestadoras de serviços sociais, 20% são organizações desportivas e recreativas e 14% trabalham nos campos da educação, pesquisas e cultura. Na América Latina as organizações de desenvolvimento e promoção de causas abrangem somente uma pequena parcela das atividades sem fins lucrativos e absorvem apenas 7% do emprego no setor sem fins lucrativos, embora, se incluirmos os voluntários, essa cifra se aproxime mais de 10%.

Os desafios

Todas estas são boas notícias. Vamos agora às más notícias. Apesar de seu recente dinamismo e crescimento, o Terceiro Setor continua a ser um ecossistema frágil, vulnerável a ameaças externas, inseguro de suas fontes de apoio, imperfeitamente arraigado e legitimado e, o que é mais irônico, em perigo muitas vezes pelo próprio sucesso. Isto me leva ao quarto ponto: o êxito da revolução associativa mundial está longe de ser assegurado. Ainda há grandes desafios, que assumem pelo menos quatro formas diferentes.

O desafio da legitimidade

Apesar da crescente importância do Terceiro Setor nos diversos países em todo o mundo e da crescente tendência dos governos a descarregar nele várias

funções sociais, esse setor continua em uma situação bastante ambígua. Tão dominante é o modelo atual de vida social centralizado em dois setores, reconhecendo somente a existência do mercado e do Estado, que a maioria dos países continua sem reconhecer a existência —para não mencionar a escala e as dimensões— de um “Terceiro Setor” definível.

Portanto, as organizações privadas sem fins lucrativos que constituem este setor mantêm-se segmentadas, o que limita sua influência e função. Até mesmo nos Estados Unidos, onde o conceito de um setor sem fins lucrativos é reconhecido pelo menos há algum tempo, a informação básica a respeito era praticamente nula até o início da década de 1980. Mesmo agora este setor ainda não está explicitamente incluído nos cálculos da renda nacional e seu verdadeiro caráter e função e são fracamente percebidos. Em outros países, o grau de informação disponível é ainda menor. O setor é sistematicamente omitido das estatísticas econômicas nacionais, raras vezes mencionado nos debates de política, considerado por alto na imprensa e na educação pública e é um notório ponto cego na pesquisa acadêmica.

O limbo legal em que funcionam essas organizações em muitas partes do mundo contribui para essa falta de consciência no tocante ao Terceiro Setor e, ao mesmo tempo, é o resultado dessa situação. Um claro reconhecimento legal da natureza das organizações sem fins lucrativos e de seus direitos é ainda a exceção e muitos países regidos pelo direito civil têm criado graves restrições. Por exemplo, no Japão, o direito a formar uma organização sem fins lucrativos é tratado como um privilégio que cada ministério pode conceder ou negar. Em Gana, o registro de organizações sem fins lucrativos exige a aprovação do Ministério de Bem-estar Social e no Egito a lei facultada ao governo dissolver as organizações sem fins lucrativos quase à vontade. Outras dificuldades legais semelhantes, ou mais graves, são um obstáculo para o apoio privado. Na África do Sul, longe de fomentar as doações para obras de beneficência, as autoridades lançam um imposto sobre as atividades filantrópicas. Por último, para agravar os problemas de legitimidade do setor, várias situações patológicas têm manchado recentemente a reputação de setor: graves escândalos no tocante a salários e benefícios; uso das ONGs para canalizar subsídios públicos a políticos; uso de algumas fundações como veículos de fraude tributária.

Para superar esses problemas serão necessárias medidas importantes: primeiro, precisamos ampliar de forma maciça a informação básica disponível para tirar da penumbra o Terceiro Setor e levá-lo à luz.

Felizmente, já avançamos bastante nesse sentido em cerca de 40 países por meio do projeto comparativo do setor sem fins lucrativos da Johns Hopkins University, o primeiro esforço sistemático jamais empreendido para traçar o mapa do alcance, escala, estrutura e função do Terceiro Setor. A meta deste projeto é nada menos do que colocar o Terceiro Setor no mapa econômico do mundo de forma sistemática, determinar as circunstâncias que pareçam favorecer o surgimento de terceiros setores vibrantes e criar uma capacidade constante para traçar a saúde deste setor. O acompanhamento dessa meta é feito por meio do trabalho com as Nações Unidas a fim de incorporar o setor sem fins lucrativos nas contas regulares da receita nacional. Foi aprovada provisoriamente a versão preliminar de um manual.

No entanto, a informação básica é apenas o primeiro passo. Como segundo passo, necessitamos lançar sérias atividades de educação pública. O Terceiro Setor não pode continuar dependendo somente de suas boas obras para assegurar o apoio do público. Deve trabalhar para combater as impressões desfavoráveis criadas pelos meios de comunicação e as que poderiam desacreditar seu trabalho. Terceiro, o direito de associação deve estar compreendido de forma clara e inequívoca na lei. É preciso simplificar os procedimentos para conceder personalidade jurídica às organizações sem fins lucrativos e garantir uma situação tributária favorável às organizações e aos contribuintes. Por último, é preciso tomar medidas para assegurar a responsabilidade. Um conjunto de organizações que, segundo se espera, deverá cumprir importantes funções públicas e dispor de subsídios públicos em volume significativo deverá ser também sensível e responsável na forma em que maneja os fundos e cumpre a responsabilidade imposta pela confiança do público. Neste sentido, o Terceiro Setor deve fazer todo o possível para criar o próprio código de ética e o próprio sistema de prestação de contas.

O desafio da eficácia

De igual importância é a necessidade de demonstrar a competência e a capacidade do setor. É um desafio particularmente espinhoso. As instituições do Terceiro Setor, mais conhecidas por sua flexibilidade, capacidade de inovação e sensibilidade às contribuições e preocupações dos grupos de base, enfrentam importantes desafios de gestão institucional e controle. Além disso, à medida que se deslocam para o centro da solução de problemas da sociedade, se intensificarão as pressões para melhorar seus sistemas de gestão e desempenhar seu trabalho com eficiência e eficácia. No entanto, a educação dos administradores

de organizações sem fins lucrativos tem sido, na melhor das hipóteses, um plano aleatório e, na pior, totalmente inexistente. Na realidade, sua dependência dos serviços de voluntários e rejeição de normas profissionais rígidas têm sido defendidas como parte da atração particular das organizações sem fins lucrativos. Para que o Terceiro Setor possa legitimar suas operações, esses sentimentos terão de mudar. Isso exigirá pelo menos dois conjuntos de atividades: maior treinamento dos administradores em técnicas “habilitantes” de importância crítica e criação da infra-estrutura necessária para manter a eficácia a longo prazo por meio de recursos de informação, treinamento, mobilização e apoio moral em geral.

O desafio da sustentabilidade

A sustentabilidade está em risco sobretudo no aspecto financeiro. Muitas organizações do Terceiro Setor começaram unicamente como atividades puramente voluntárias ou com apoio inicial de doadores estrangeiros. No entanto, à medida que crescem sua escala e complexidade, encontram-se frente a graves problemas de sobrevivência. A redução da ajuda estrangeira tem acentuado de modo especial a crise fiscal do Terceiro Setor na medida em que um crescente número de organizações se vê em situação de concorrência por um volume de recursos cada vez menor.

No entanto, a sustentabilidade financeira não é o único problema de sustentabilidade que enfrenta o Terceiro Setor. De igual importância é a sustentabilidade do capital humano do setor. À medida que avança a democratização em diferentes partes do mundo, os ativistas do Terceiro Setor são atraídos a cargos públicos para substituir os funcionários para cuja destituição se esforçaram tão arduamente, mas deixam suas organizações empobrecidas no tocante ao capital humano. Portanto, o Terceiro Setor é a vítima de seu próprio êxito. Ironicamente, embora o Terceiro Setor possa contribuir para a democracia, a curto prazo a democracia pode minar a força desse setor. Que se pode fazer diante de tal desafio?

Em primeiro lugar e acima de tudo, os esforços devem concentrar-se em fortalecer a base filantrópica privada do Terceiro Setor. O setor filantrópico privado pode ser apenas uma das fontes de apoio do Terceiro Setor, mas é uma fonte crítica de sua independência. À medida que se reduzem as fontes de apoio externo, devem aumentar as de apoio interno. Isso exigirá a propagação do conceito de doação privada como uma obrigação de todas as camadas sociais e não unicamente dos ricos. Também exigirá uma nova atitude por parte da comunidade empresarial e uma maior disposição por parte das organizações do Terceiro

Setor de comunicar-se com o setor empresarial. Mas o Terceiro Setor necessita evitar supor que o setor filantrópico privado seja a sua única fonte de apoio sustentável. Talvez uma meta razoável seja 10%. Serão necessárias também outras fontes de apoio, inclusive a renda proveniente de vendas e tarifas. Ao mesmo tempo, é preciso cimentar o conceito do Terceiro Setor como carreira e não como parada no caminho para o serviço público e criar uma capacidade de treinamento que permita promover essa carreira e atribuir-lhe a importância que merece.

O desafio da colaboração

Isto nos leva ao quarto desafio que enfrenta o Terceiro Setor, ou seja, o desafio da colaboração em três campos diferentes.

- **Colaboração com o setor sem fins lucrativos**

O setor sem fins lucrativos enfrenta a formidável tarefa de promover a colaboração dentro de suas próprias fileiras. Em muitas partes do mundo, o recente crescimento do Terceiro Setor tem ocorrido não somente por oposição a um estado autoritário ou negligente, mas também por oposição ao que se consideravam instituições de assistência privadas tradicionais, paternalistas ou clientelistas. Além disso, os limitados recursos disponíveis criam concorrência inevitável ainda entre grupos de ideologia semelhante. Embora não haja concorrência, as organizações muitas vezes não se consideram parte de um setor nem consideram que compartilham problemas comuns. Os grupos de conservação ambiental não vêem conexão com os grupos que trabalham em prol dos direitos humanos ou promovem um melhor tratamento das pessoas portadoras de deficiência.

Apesar disso, eu argumentaria que urge formar uma frente comum entre as organizações do Terceiro Setor para este superar os desafios que enfrenta e gerenciar devidamente os mitos e conceitos errôneos que impedem sua aceitação. Isso não implica eliminação da diversidade nem fusão de todas as instituições numa única. Ao contrário, deve haver formas de encontrar um campo de interesse mútuo em várias questões de importância crítica. Algumas dessas formas poderiam ser as seguintes: esclarecer a base legal do direito de associação e formar organizações do Terceiro Setor para uma ampla variedade de fins pacíficos; proteger os incentivos tributários; promover a capacidade de defender causas ou comunidades específicas; prestar serviços de importância crítica para o setor —assistência em contabilidade, treinamento, acordos de aquisição coletiva e outros semelhantes. Com o correr do tempo, o Terceiro Setor deve ter expressão e capacidade de realizar uma ação conjunta

sobre temas de interesse comum a fim de realizar um trabalho eficaz na sociedade mais ampla.

- **Colaboração com as empresas**

As instituições do Terceiro Setor não podem esperar estabelecer-se de forma permanente nas respectivas sociedades, a menos que encontrem uma forma de conseguir a aprovação e o apoio do setor empresarial. Cumpre indicar que a globalização, com todas as suas deficiências, pode oferecer importantes oportunidades neste caso. A globalização pode obrigar as empresas a responderem em seu país de origem por suas atividades em lugares distantes, dando-lhes assim um incentivo para cooperar na solução dos problemas públicos para gozar de boa reputação. Em termos mais gerais, as organizações do Terceiro Setor podem dar às empresas a legitimidade que buscam.

- **Colaboração com o Estado**

A relação do setor sem fins lucrativos com o Estado é uma das mais importantes que pode ter. Não obstante, a natureza desta relação tem sido obscurecida em grande parte da retórica que envolve o desenvolvimento do setor. Na realidade, o mito onipresente do voluntarismo oculta a conexão real entre estas duas esferas. O aspecto central deste mito é a crença de que existe um conflito inerente entre o setor sem fins lucrativos e o Estado e que a doação privada e a atividade voluntária são as únicas fontes válidas de apoio do Terceiro Setor. Este mito encontra um grande apoio na atitude das autoridades estatais com relação às organizações sem fins lucrativos em muitas partes do mundo. As autoridades estatais muitas vezes têm sido repressivas e insensíveis às preocupações da cidadania e têm surgido associações cívicas precisamente para combater o controle do Estado.

Contudo, paralelamente às provas de conflito entre o Estado e o Terceiro Setor, observa-se uma extensa trajetória de interdependência e colaboração. Até mesmo nos Estados Unidos, o país onde, segundo se crê, a tradição de atividade filantrópica e voluntária alcança o maior

Foto: BRUCE FERGUSON



Um monitor de bairro de Pastora da Criança pesa um pequeno beneficiário. Este serviço é parte de um projeto de saúde materno-infantil financiado na década de 1980 em Cambé, Paraná, Brasil.

grau de desenvolvimento, somente 11% da renda de instituições sem fins lucrativos provêm de todas as fontes de doação privada em conjunto, a saber, de particulares, fundações e sociedades. Em contraste, o apoio governamental é quase três vezes maior. Apesar da ênfase na independência do setor sem fins lucrativos no tocante ao Estado, a colaboração, não o conflito ou a concorrência tem sido a relação característica entre o setor sem fins lucrativos e o Estado durante grande parte da história dos Estados Unidos. Harvard College, a primeira sociedade estadunidense sem fins lucrativos, foi criada em virtude de uma lei promulgada no Estado de Massachusetts em meados do século XVII e beneficiou-se de um imposto especial sobre o milho instituído especificamente para apoiá-la; dois terços do dinheiro do erário público empregado para ajudar os pobres da cidade de Nova York na década de 1890 foram destinados a grupos voluntários privados. Embora essas relações possam ter crescido muito em sua magnitude e escala nas décadas de 1960 e 1970, não são nada novas. Na realidade, criamos um sistema generalizado em que o governo depende muito de outras instituições sociais, em particular de grupos sem fins lucrativos, para a prestação dos serviços que financia.

Em outros países, o panorama é ainda mais pronunciado. O nosso projeto comparativo do setor sem fins lucrativos revelou que em toda a Europa Ocidental o Estado cumpre a função de arrecadador de impostos do Terceiro Setor. O Estado é a força mais predominante de financiamento do setor sem fins lucrativos nesses países e representa até 77% do total na Irlanda e na Bélgica, 64% na Alemanha e cerca de 60% nos Países Baixos. Não se trata de um simples acidente. É o resultado de uma política explícita refletida, por exemplo, na prática holandesa de “criação de pilares”, ou seja, organização de funções sociais como a educação, cuidados da saúde e serviços sociais ao longo de linhas religiosas e a concessão de subsídios públicos às instituições criadas como resultado disso. A chave para evitar a ameaça de perda de independência não é rejeitar o apoio do governo, mas assegurar-se de dispor também de outras fontes de apoio.

A caminho da sociedade civil: um novo paradigma para a solução dos problemas do setor público

Tudo isto indica a necessidade de introduzir um novo paradigma, um novo enfoque, para abordar os problemas públicos no século XXI. Este é meu quinto ponto. Esses dois paradigmas têm dominado nosso

pensamento até agora. Um deles ressalta a dependência única do mercado e o outro, a dependência única do Estado. Estes dois modelos estão em bancarrota. O modelo de mercado, apesar de ter demonstrado há pouco uma notável recuperação, essencialmente entrou em colapso na Grande Depressão de 1929; o modelo do setor público caiu com o muro de Berlim.

No entanto, até agora, não surgiu nenhum outro paradigma para substituir estes dois. Sem dúvida, os ativistas do Terceiro Setor se verão muito tentados a apresentar o “setor sem fins lucrativos” como uma panacéia e a instar todos a dependerem totalmente dele. É preciso resistir a essa tentação. Os problemas atuais são demasiadamente complexos para serem solucionados por apenas um setor. Para procurar a sua solução, é preciso mobilizar o conjunto de recursos dos três setores.

Isso indica que o apropriado para o século XXI é um paradigma de associação e uma política de colaboração. Uma “nova gestão governamental” que enfatize de maneira explícita e central que a colaboração, não a ação independente, por parte de diferentes setores representa a maior esperança de conseguir um progresso significativo na solução dos graves problemas que enfrentamos atualmente. Eu diria que esse é o verdadeiro significado da “sociedade civil” de que tanto ouvimos falar hoje em dia —a sociedade civil não é um setor, mas uma relação entre os setores. Portanto, uma sociedade civil é formada por três setores diversos que encontram nesse meio a forma de trabalhar juntos pelo bem comum.

Dadas as suspeitas existentes em todos lados, não será um futuro fácil de conseguir nem de gerenciar. Não obstante, em minha opinião, é o que projeta o maior raio de esperança.

Portanto, vamos criar esse tipo de sociedade civil.

Lester M. Salamon, um pioneiro no estudo empírico do setor sem fins lucrativos, dirige o Center for Civil Society Studies (Centro de Estudos da Sociedade Civil) da Johns Hopkins University.

P&R

Perguntas e Respostas

George C. Lodge

Por Audra Jones

George C. Lodge contribuiu significativamente para o clima intelectual que levou à criação da Fundação Interamericana. Nos últimos anos da década de 1960, Lodge publicou dois artigos na revista *Foreign Affairs* (*Relações Exteriores*) e o livro *Engines of Change* (*Motores da Mudança*), os quais exortavam os Estados Unidos a apoiar um processo revolucionário e uma mudança radical na América Latina. Nessas publicações que vieram à luz durante os momentos mais intensos da Guerra Fria mas que continuam sendo surpreendentemente vigentes até hoje, Lodge insistia em que a pobreza, não o comunismo, representava a maior ameaça aos interesses dos Estados Unidos nas Américas. Seu segundo artigo, publicado em *Foreign Affairs* em 1969, recomendava com urgência um compromisso oficial para melhorar as condições de vida dos cidadãos mais desprivilegiados do Hemisfério por meio de uma “Fundação Americana” que “encontraria e finan-

ciaria os motores da mudança para criar diretamente uma alteração radical nas estruturas sociais e políticas latino-americanas”. Naquele mesmo ano, o Congresso criou a Fundação Interamericana.

Embora nós, na Fundação Interamericana, consideremos obviamente que a aprovação dessa lei foi um evento transcendental, o papel que Lodge desempenhou no tocante à sua realização representa uma mera linha em seu currículo impressionante (ver quadro). Atualmente aposentado como Professor Emérito Jaime e Josefina Chua Tiamo em Administração de Empresas da Harvard Business School, Lodge continua dedicando-se a seus interesses profissionais, publicando prolificamente e participando de conferências no mundo inteiro. Audra Jones, representante da IAF para a Argentina e Venezuela, conversou recentemente com Lodge e convidou-o a compartilhar conosco algumas de suas reflexões.

P: Qual foi o impulso para as perspectivas expressas em seus artigos e em *Engines of Change*?

R: Em função de meu cargo como Subsecretário do Ministério do Trabalho no final do Governo Eisenhower e depois durante o Governo Kennedy, examinei a política externa dos Estados Unidos na América Latina. A meu ver, certos setores do Governo dos Estados Unidos estavam apoiando com maior frequência Estados militares e totalitários em nome do anticomunismo. A retórica da política externa americana —que promovia a reforma agrária, a reforma fiscal e a reforma educacional— era eclipsada pelo apoio dos EUA ao status quo, em vez de promover a ação para realizar estas reformas. Naquela época, na década de 1960, comecei a preocupar-me pelo que verdadeiramente queremos dizer com “desenvolvimento”. Quando combinada com “econômico”, esta palavra adquire um caráter benigno; é uma frase à qual ninguém se pode opor. Mas que significa realmente o desenvolvimento? Em muitos lugares, mudança — uma mudança grande e irreversível. Se aceitarmos isso como algo verídico, a pergunta então passa a ser quem está mudando quem, com que fim e com que direito. Daí o caráter profundamente controverso do desenvolvimento, que é político, social, cívico e psico-

lógico, não somente econômico. Portanto, é um erro entregar o desenvolvimento exclusivamente aos economistas, porque o desenvolvimento é sistêmico e requer um enfoque mais global.

P: De que maneira as suas publicações influenciaram a criação da Fundação Interamericana?

R: O segundo artigo que escrevi para *Foreign Affairs* em 1969 foi “U.S. Aid to Latin America: Funding Radical Change” (“Ajuda dos EUA à América Latina: o financiamento de uma mudança radical”). Nesse artigo propus a criação de um segundo canal¹ de ajuda externa na América Latina, destinado a apoiar organizações de base não-governamentais. Propus uma Fundação Americana como a organização que apoiaria este tipo de ajuda financeira. Naquela época, o congressista [Dante] Fascell [que presidia a Comissão de Relações Internacionais da Câmara] leu os artigos e, influenciado pela AID e outras entidades que participavam da ajuda externa, apresentou a Fundação Americana como emenda à Lei de Ajuda Externa.

¹ Segundo esse artigo, o primeiro canal era considerado em termos de “ajuda a governos nacionais e às instituições públicas ou privadas e empresas, associadas de modo geral com o governo ou por ele aprovadas”.

P. *O que o senhor se lembra da Fundação Interamericana em seus primeiros anos*

R. Uma das primeiras doações concedidas pela Fundação foi a uma organização colombiana que representava cafeicultores com o fim de proporcionar recursos para que os trabalhadores se organizassem. A resposta da Embaixada dos EUA a esta idéia não foi favorável e argumentou que o Governo colombiano se oporia a este tipo de apoio. Viajei a Bogotá acompanhado por Bill Dyal, Presidente da IAF nessa época, para nos reunirmos com o Presidente colombiano, que nos advertiu que se concedêssemos a doação, ele se veria obrigado diplomaticamente a escrever uma carta opondo-se a ela. No entanto, acrescentou que ele pessoalmente não se opunha à doação e que preferiria ver os cafeicultores se organizarem sob o conceito de auto-ajuda com recursos da IAF a que fossem organizados por uma facção com uma agenda política. Naquele momento percebi que os governos não são organismos encerrados como uma “caixa negra”; são sumamente mais humanos e não tão simples.

P. *O senhor indicou no artigo de 1969 em Foreign Affairs e mais adiante em Engines of Change que via um papel claro para o setor privado no desenvolvimento. O senhor continua pensando assim e, em caso positivo, por quê*

R. As corporações têm em seu poder a capacidade de serem os motores de mudança mais eficazes na redução da pobreza por várias razões. Primeiro, a competência que trazem: conhecimentos, tecnologia e acesso aos mercados globais e ao crédito. Segundo, a corporação possibilita o acesso ao poder. Pode chegar a diversos níveis do governo, conseguir a construção de uma rodovia ou a instalação de uma linha de transmissão de energia elétrica. Terceiro, a corporação pode proteger o processo de mudança que pôs em andamento as forças do status quo que poderia destruí-lo. Quarto, estas três capacidades lhe conferem a autoridade e a faculdade para conseguir e ganhar a confiança das pessoas de baixa renda mais isoladas. E, por último, o mundo empresarial tem uma vontade permanente. Não está aqui hoje e desaparece amanhã.

Hoje a globalização — a tecnologia de comunicações e transporte e a interdependência financeira global — traz as pessoas de baixa renda e seus efeitos às nossas portas. Empresas como Intel, Hewlett Packard e Philips têm formulado programas a fim de ajudar milhões de pessoas sem instrução, necessitadas e isoladas a entrarem na idade digital a um ritmo acelerado.

As empresas, por interesse próprio, têm introduzido mudanças sistêmicas para liberar milhares de pessoas da pobreza. Por quê? A meu ver, há seis razões:

Primeira: Pode-se matar Osama bin Laden e destruir a rede Al Qaeda. O terrorismo, no entanto, continuará até enfrentarmos a pobreza, que lhe dá vida. Cresce entre aqueles que não têm nada a perder e muito a ganhar com a redistribuição do poder no mundo, especialmente se se crê que a morte oferece oportunidades mais atraentes do que a vida.

Segunda, é uma variante do terror: as pessoas de baixa renda do mundo batem com crescente urgência às portas dos ricos, reclamando o que não podem conseguir em seus países.

Terceira, lucros: para o mundo empresarial o aumento de consumidores no mundo representa a possibilidade de ganhar mais dinheiro.

Quarta, nossa humanidade — e culpa — são tocadas com as imagens de pobreza projetadas pelos meios de comunicação.

Quinta, a estabilidade financeira do mundo depende de que os países pobres possam pagar suas dívidas ao mundo dos ricos e isto requer que sejam competitivos na economia mundial. Para serem competitivos, ele têm que aproveitar plenamente o uso de sus recursos humanos.

Sexta, a estabilidade financeira também depende da estabilidade política, a qual a pobreza põe em perigo. Os pobres estão fora dos espaços do poder. Não é possível para eles, por exemplo, apoiar os esforços de governos com uma agenda de reforma para agir em nome deles e impedir a liberalidade do status quo. Daí surgem os enormes gastos deficitários do governo, a dívida externa e o caos financeiro, como ocorreu em 1997 quando videntes responsáveis prognosticaram o colapso global. As pensões dos funcionários públicos foram, por exemplo, o gasto maior do déficit do Brasil. Se o Brasil se propuser sustentar as reformas do Presidente Fernando Henrique Cardoso a respeito das pensões, ele e seus seguidores devem contar com uma base política mais ampla e isso significa incorporar as pessoas de baixa renda no sistema político.

Afinal de contas, em muitas partes do mundo, especialmente na América Latina, se houver redução da pobreza, não será devido aos governos, nem às instituições de caridade, porque não existem recursos caritativos suficientes para criar um impacto significativo. A pobreza será reduzida pelas corporações e será reduzida como parte integral de suas atividades com fins lucrativos, não como uma atividade secundária pro bono. Os governos podem e devem ajudar, mas as empresas são os motores da mudança, são o meio pelo qual se transformarão os sistemas que produzem e sustentam a pobreza.

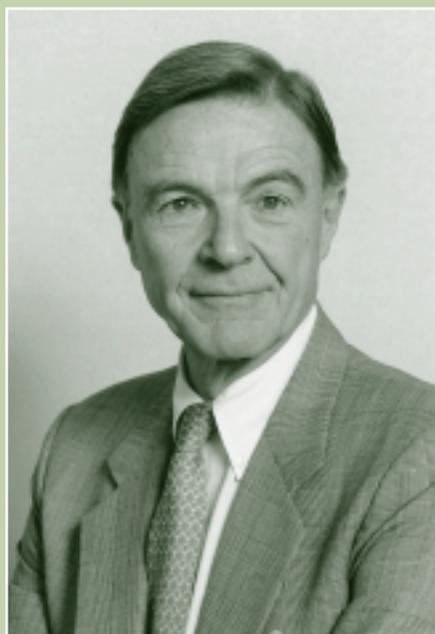
George C. Lodge

Em 1961 quando George Lodge chegou à Harvard Business School para terminar seu primeiro livro *Spearheads of Democracy: The Role of Labor in Developing Countries* (Pontas de Lança da Democracia: O Papel dos Trabalhadores nos Países em Desenvolvimento), não tinha pós-graduação e nunca esperava chegar a ser professor. No entanto, ao longo de uma distinta carreira que abrange décadas e transcende os limites de uma disciplina específica, Lodge publicou 12 livros e um número incontável de casos e artigos; foi o arquiteto principal dos cursos de administração de empresas, governo e economia internacional que constituíram a pedra angular do programa de estudos da Harvard Business School ; e orientou o lançamento do Instituto Centro-Americano de Administração de Empresas (INCAE).

Depois de alistar-se na Marinha dos Estados Unidos aos 17 anos de idade durante a Segunda Guerra Mundial e graduar-se com honra no Harvard College em 1950, Lodge começou sua carreira como jornalista no Boston Herald. Uma entrevista em 1954 com o Secretário do Trabalho, James P. Mitchell, levou inesperadamente à nomeação de Lodge para o cargo de subsecretário do ministério do trabalho para assuntos internacionais do governo Eisenhower, cargo ao qual foi nomeado vários anos depois pelo Presidente Kennedy. Em 1962 Lodge, que sustentava fortes opiniões sobre assuntos como ajuda externa, desemprego e direitos civis, entrou na política do Estado de Massachusetts. Ao terminar *Spearheads of Democracy: The Role of Labor in Developing Countries* (um livro inspirado por suas atividades no Ministério do Trabalho, as quais o tinham levado à América Latina, África e Ásia), concorreu como candidato republicano ao Senado dos Estados Unidos em oposição a Edward M. Kennedy.

Lodge perdeu a eleição e dedicou suas energias ao ensino e ao Instituto Centro-Americano de Administração de Empresas, o qual continua a florescer na Costa Rica, na Nicarágua e em outros países latino-americanos. Ao mesmo tempo, iniciou um projeto de pesquisas de três anos no Panamá sobre o processo de mudança em um país em desenvolvimento. O seu livro *Engines of Change: United States Interests and Revolution in Latin America* (Motores da Mudança: Interesses dos Estados Unidos e a Revolução na América Latina), inspirou o Congresso dos EUA a criar a Fundação Interamericana, uma entidade independente dedicada ao desenvolvimento de base, com Lodge como vice-presidente do conselho diretor, cargo que exerceu durante sete anos.

Na América Central, Lodge compreendeu que a ideologia poderia ser utilizada como ferramenta analítica multidisciplinar para comparar países e compreender a mudança num determinado país. O conceito foi fundamental em seu livro premiado *The New American Ideology* (A Nova Ideologia Americana, e nove anos mais tarde em *The American Disease* (A Doença Americana). Em 1987, em colaboração com Ezra F. Vogel, de Harvard, publicou *Ideology and National Competitiveness* (Ideologia e a Competitividade Nacional), no qual examinou a relação entre a ideologia e o desempenho econômico. Em meados de 1980, em colaboração com Bruce R. Scott, professor de Harvard, Lodge redigiu e contribuiu para o livro *U.S. Competitiveness in the World Economy* (Competitividade dos EUA na Economia Mundial), o qual enfocou o crescente déficit comercial dos Estados Unidos. Além disso, ensinou cursos de uma grande variedade. Depois de aposentar-se como membro ativo do corpo docente em 1996, Lodge continua suas pesquisas sobre a globalização e o desenvolvimento de países emergentes.



Este artigo foi publicado no Boletim eletrônico da Harvard Business School em agosto de 2000 em conexão com o Distinguished Service Award (Prêmio de Serviço Eminente) concedido a George C. Lodge. O presidente e associados do Harvard College reservam-se todos os direitos de publicação deste material, o qual foi reimpresso aqui com modificações graças à sua gentil autorização.

Edgar Darío González

Todas as fotos: Cortesia de Edgar Darío González

Um diretor argentino recorda as mudanças de cenário na vida de uma companhia de teatro cujo compromisso com a educação produziu impulsos criativos nas salas de aula de toda a Bolívia há mais de 20 anos —e talvez um prolongado aplauso do público.

O Teatro Runa da Bolívia nasceu em 1975, quando me reuni com um grupo de jovens atores aspirantes do Centro Pedagógico e Cultural de Portais, Cochabamba. Acabavam de assistir a um seminário com o professor argentino Vítor Mayol, fundador do Teatro Studio de Buenos Aires e desejavam continuar comigo. Portanto, fomos batizados com o nome de Teatro Runa e começamos a reunir-nos diariamente das 18 às 22 horas. Em troca do espaço para trabalhar, todos nós doávamos pelo menos 30 horas semanais ao Centro Portales. Nosso grupo incluía jovens de 13 a 22 anos e uma menina de cinco anos. Embora os meus alunos nunca houvessem trabalhado no teatro, mostravam grande energia e determinação. “Nós levamos isso a sério”, costumavam dizer-me.

Nossas sessões incluíam exercícios psicofísicos e de voz estruturada, ritmo e treinamento do ouvido para desenvolver as três aptidões básicas do ator: concentração, evocação e imaginação. Costumávamos começar com exercícios de relaxamento e concentração que separavam nosso trabalho no teatro das atividades cotidianas ou dos estudos que tínhamos começado às sete da manhã. Em seguida, continuávamos com um movimento muito fundamental —caminhar, girar ou saltar— até ritmos cada vez mais complicados ou nenhum movimento em absoluto ou um movimento imaginário entrecortado por interrupções perturbadoras. Isso nos ensinou a controlar-nos e nos afinou como se fôssemos instrumentos musicais. Nossos exercícios de voz incluíam respirar, trabalhar com ressoadores, descobrir nosso próprio timbre e tonalidade e uma perfeita articulação.

Em vez de utilizarmos textos de teatro, líamos relatos e improvisávamos a partir deles. Nosso primeiro roteiro foi o dos *Cuentos Populares Bolivianos*, de Antonio Paredes Candia; o seguinte, a obra *Los casos de Juan el Zorro*, de Bernardo Canal Feijoo. Todos nós escolhíamos um protagonista e interpretávamos o

papel utilizando suas próprias palavras. Falávamos dos acontecimentos cotidianos por meio dos animais nessas fábulas: a raposa oprimida e o tigre opressor, por exemplo. Tínhamos uma regra inquebrantável: nunca repetir como papagaio o texto do autor, embora fosse mais rico do que quaisquer linhas que pudéssemos inventar. De todas as formas, o teatro é primeiro ação e depois palavras. “Procurem comunicar-se com o olhar, linguagem corporal, tato e sentimentos”, eu costumava dizer a meus estudantes. “Depois, se todo o resto falhar, falem, mas só as palavras saídas da alma”. Isso dava a nosso trabalho uma linguagem frugal, exata e substantiva, visceral e emanada do coração. Em troca, descobri o sentido risqué do humor autóctone de Cochabamba e muitas vezes eu ria até chorar.

Eu pensava muito em meus professores —Oscar Fessler, Jorge Hacker, Juan Carlos Gené, Perla Chacón, Pedro Asquini, Renzo Casali e Liliana Duca— e de tudo o que tinha aprendido com eles na Argentina. Mas em Cochabamba, descobri que a música e a cor, elementos vitais do teatro boliviano, são tão essenciais como o pão. “Sem ouvido musical, como um ator”, diz o velho ditado referindo-se à notória incapacidade de cantar da maioria dos atores, mas que não se aplicava a esses jovens, cheios de música e que cantavam com a mesma facilidade com que falavam. A música era uma parte de seus ensaios e insinuava-se entrar no cenário com uma vida própria, um clamor feliz ou o lamento triste de uma guitarra, de uma flauta, de chaschas e de uma bateria.

Aos sábados e domingos fabricávamos máscaras, acessórios, marionetes, equipamentos de iluminação, fantasias e balisas que delimitavam o espaço das representações e comíamos juntos. Cada ator selecionava as cores de sua fantasia e minha esposa, Mirta Simonetti, diplomada em belas artes, as harmonizava. A construção de máscaras era um acontecimento importante, no qual os atores criavam seus próprios

modelos de argila e depois os cobriam de papel mâché. Sem dinheiro, improvisávamos dez focos construídos de latas de óleo vazias. O painel de iluminação também era de fabricação caseira e muito primitivo. Posteriormente, com ajuda da IAF, compramos iluminação profissional e equipamento de som.

Nossa primeira produção, *Vida, Pasión y Muerte do Atoj Antoño*, era uma sátira concebida para fazer a nossa audiência refletir e ao mesmo tempo divertir-se. Seu êxito, o resultado de mais de 450 horas de trabalho, produziu uma euforia de festival e as platéias de todas as camadas sociais presenciaram mais de 270 representações, uma série sem precedentes na Bolívia. Depois de estrear em um teatro, organizamos um pequeno cenário provisório nos velhos estábulos do Centro Pedagógico e Cultural de Portales e depois percorremos as planícies e os altiplanos da Bolívia, os bairros urbanos e povoados remotos, representando em quadras de basquete, salas de aula de universidades, campos esportivos, tavernas, pátios escolares, centros de mineração, quartéis, orfanatos, prisões, clubes, praças, teatros ao ar livre e em qualquer outro lugar que se nos ocorresse. Nosso

“Nosso projeto tinha por objetivo convencer os educadores que o teatro, as marionetes, a música, a expressão corporal e as máscaras poderiam ser aproveitados como uma mina de ouro didática”.

escasso orçamento nos permitia às vezes modestas pensões mas também dormíamos nos cenários, nas salas de aula e em casas particulares. Dezenas de milhares de pessoas viram as representações e um contato intenso com a audiência sempre nos enchia de energia depois de viagens longas e incômodas.

Depois de um convite recebido da UNESCO para participar no Festival Internacional de Teatro de Grupos de 1978 em Ayacucho, Peru, decidimos dedicar-nos em tempo integral ao teatro. Lamentavelmente, estávamos trabalhando num contexto de medo e insegurança e alguns colegas foram encarcerados ou desapareceram. Depois de um de tantos golpes de estado, vários atores anunciaram que iam embora. Essas saídas foram dolorosas, mas continuamos nosso trabalho e acolhemos novos membros. Em 1980, a assistência financeira proporcionada pela Fundação



Futuros professores do primeiro e segundo grau em treinamento na Escola Normal de Warisata (perto do Lago Titicaca) aprenderam a utilizar as marionetes e outros elementos teatrais nas aulas rurais como parte do programa de extensão financiado pela IAF do Teatro Runa para educadores no início da década de 1980.



Máscaras fabricadas pelos atores do Teatro Runa.

Interamericana deu nova vida a nosso grupo e levamos a cabo nosso projeto de teatro e educação. “Educar é, antes de mais nada, criar uma atmosfera acolhedora e isto se faz, primeiro, mediante relações cordiais e, a seguir, com inteligência”, declarou Adolfinia Risolia, uma educadora-escritora argentina do século XIX. Tal tinha sido o impulso das reformas educacionais argentinas baseadas no respeito mútuo e no desenvolvimento das capacidades criativas e o Teatro Runa tomou a sério seu conselho. Nosso projeto tinha por objetivo convencer os educadores que o teatro, as marionetes, a música, a expressão corporal e as máscaras poderiam ser aproveitados como uma mina de ouro didática. Tínhamos três objetivos: capacitar professores, promover uma atitude favorável para técnicas que permitiam diferentes formas de aprendizagem e restabelecer a criatividade da cultura popular. Mediante um programa de assistência técnica para novas empresas teatrais, também compartilhamos nossa experiência com 170 participantes de 27 grupos diversos. Além disso, realizamos centenas de representações com marionetes para crianças e adultos. Como Goethe declarou em certa ocasião, “as crianças e as pessoas inteligentes gostam de marionetes”.

Com o apoio da IAF percorremos mais de 30.000 quilômetros. Frequentamos nossos seminários e colégios de professores rurais e urbanos 2.924 estudantes de Cochabamba, Sucre, Tarija, Oruro, Potosí, La Paz e Santa Cruz. Tomando como base o acompanhamento que fizemos, podemos dizer que as escolas normais aplicaram nosso ensino aos próprios programas educativos e nossos estudantes utilizaram o teatro e as marionetes no ensino de suas aulas. Este novo enfoque no processo de ensino-aprendizagem apresentou um desafio à imaginação do professor. Além disso, a rigidez tradicional ao abordar problemas de comportamento —o método punitivo— cedeu a um diálogo mais saudável, a vínculos de afeto e à eliminação (parcial) dos gritos para fazer-se compreender.

Durante esse período, o Teatro Runa transferiu-se permanentemente para a nossa nova sede, um belo edifício rústico no Cantão de Lajas, no Departamento de Tarija, onde tivemos uma visita surpresa. Nossos visitantes não convidados eram dois oficiais militares e um grupo de jovens paramilitares que, com suas armas automáticas e granadas de mão plenamente visíveis, revistaram o local e prenderam um ator de 23 anos e a mim. Quando nos ameaçaram, lhes mostramos provas de que estávamos recebendo apoio da Fundação Interamericana. Depois de algumas horas,



Cena de uma das produções de maior êxito no Teatro Runa, Vida, Pasión e Muerte de Atoj Antoño, baseada no folclore boliviano.

puseram-nos em liberdade e reiniciamos o trabalho. Posteriormente, o desaparecimento de minha esposa nas mãos dos militares argentinos e a trágica morte de meu filho num acidente em 1982 quebraram meu coração e cometi o erro de sair da Bolívia. Deveria ter ficado ali e ali chorado sua perda.

Em vez disso, passei os 17 anos seguintes trabalhando no teatro e no cinema, na Argentina, Espanha, Suíça, Cuba e Itália como ator, acionador de marionetes, cantor, diretor e redator de roteiros. Também ensinei artes teatrais e cinematográficas a estudantes universitários, jovens prisioneiros, crianças, adolescentes, professores do ensino de primeiro e segundo grau e aulas para pessoas portadoras de deficiências. Alguns dos atores de Runa também se dispersaram e hoje seus talentos criativos são reconhecidos na Nicarágua, Itália, Suíça, Venezuela, Chile e Suécia da mesma forma que na Bolívia. Permanecemos em contato por correspondência regular, chamadas telefônicas e viagens freqüentes. De 1986 a 2002 fiz várias viagens à Bolívia. Mantive sempre contato com instituições e professores que tinham participado de nosso projeto e foi para mim uma grande satisfação confirmar que nosso trabalho não foi em vão. O sistema escolar boliviano abriu-se a novos métodos em que a criatividade é o elemento fundamental.



Representação com marionetes do Teatro Runa.

Muitos aprenderam com nosso trabalho, mas não fomos os únicos; outros educadores e artistas também contribuíram para a nova mentalidade.

Depois de uma ausência de 18 anos, voltei a Tarija. Escrevi —estou procurando um bom editor para esta obra— *Cantos Del Camino*, um livro de poesias; *Las Voces de América*, um livro de teatro; e *El Teatro y las Marionetas em la Educación*. E estou preparando um projeto teatral e educacional para 2002 a 2004. Antigos estudantes e colegas, todos os que amadureceram como artistas e seres humanos, estarão comigo nesta nova era na Bolívia. Sei que isso agrada muito a nossos amigos, especialmente a Kevin “Benito” Healy, da Fundação Interamericano, que teve fé em nosso projeto original.

Muito obrigado a todos os que ajudaram.

Edgar Darío González é um veterano sazonado dos palcos de Buenos Aires, uma das tradições teatrais mais vibrantes do mundo. Enviou este artigo de Milão, Itália, onde trabalha pessoalmente na produção de Tangoséis de Gardel Clips.

Recicladores de Bogotá: Reconhecimento— e Respeito

Por Patrick Breslin

Fotos: Patrick Breslin

Na Colômbia a reciclagem transformou-se em ocupação no fim da década de 1940 quando, fugindo da crescente violência política que assolava os campos, centenas de milhares de pessoas se deslocaram para as grandes cidades como Bogotá. No espaço que encontraram improvisavam suas habitações de papelão e latas amassadas. Ante a impossibilidade de conseguir emprego, muitos deles tentaram ganhar a vida com o que as outras pessoas jogavam fora. Hoje em dia, mais de 100.000 famílias se sustentam da reciclagem e da venda de resíduos sólidos.

A reciclagem por si só oferece um futuro de pobreza contínua e talvez mais predominante. As pessoas recorrem à reciclagem pela falta de instrução e, por conseguinte, com poucas opções. A maioria dos recicladores trabalha sete dias por semana; muitos durante dois turnos diários. As horas de trabalho não se refletem nos lucros —equivalentes ao mesmo que ganharia vendendo jornais ou bilhetes da loteria na rua. No entanto, perante as opções disponíveis, a reciclagem proporciona mais independência e uma remuneração imediata, que muitos recicladores preferem a



“A reciclagem é uma cadeia de processos. Queremos assumir mais processos. Queremos chegar a todos os elos dessa cadeia”. Nohra Padilla, à esquerda, com seus colegas.

um cheque cada duas semanas. Os recicladores consideram-se trabalhadores industriais em um emprego honroso, mas sabem que, para as outras pessoas, seu trabalho é sujo e são por elas desprezados. Com frequência seus filhos são objeto de zombaria na escola.

O bairro Las Marías, na periferia sul de Bogotá, é um exemplo contemporâneo de como a população pobre migratória encontra um lugar na sociedade e de como está mudando o contexto de sua ocupação. A área desse bairro era antes um pântano. Os invasores a aterraram e hoje é lar de cerca de 200.000 habitantes, muitos deles recém-chegados que deixaram a Colômbia rural devido à pobreza e à violência implacável. A diferença é que, hoje em dia, as pessoas tomaram conhecimento dos benefícios de se organizarem e há organismos que lhes proporcionam ajuda. Em 1999, cerca de 35 famílias estabeleceram a Asociación de Recicladores Las Marías e se uniram a outra associação de alcance mais amplo, a Asociación de Recicladores de Bogotá, uma rede de 22 grupos semelhantes que recebe a ajuda da ONG colombiana Fundación Corona, donatária da Fundação Interamericana. Entre os projetos realizados pela Fundación Corona nas áreas mais pobres de Bogotá figura a prestação de ajuda à rede para o estabelecimento de sede, que aloja uma creche e oferece empréstimos e assessoramento às organizações de bairro.



“Fomos criados entre o lixo. As pessoas diziam que éramos lixo humano. Agora isso está mudando. Agora nos chamam de recicladores”.

O apoio da Fundación Corona foi sumamente valioso quando o governo municipal de Bogotá iniciou o desenvolvimento de um plano mestre para a gestão de serviços na cidade, entre eles os quais estava a coleta de lixo. A indústria se estava modernizando e era óbvio que os recicladores tinham de adaptar-se ou seriam excluídos do plano. A Fundación Corona faci-



litou o treinamento dos dirigentes da Associação em matéria de gestão, administração, pesquisas e apresentação de relatórios. Isso ajudou a ter acesso às deliberações da comissão que considerava as mudanças e reformas aos regulamentos que afetavam a coleta de lixo e a reciclagem. Os representantes da Associação assistiram a todas as reuniões, divulgaram informação e fizeram sugestões. Os comissários começaram a aceitar as opiniões deles e a basear-se cada vez mais nelas.

O resultado foi um plano que estabelecerá centros de reciclagem em seis zonas de Bogotá, muitas delas em armazéns reconstruídos. A Associação obteve um contrato exclusivo por dez anos para fornecer o pessoal para esses centros. “É uma mudança substancial”, disse Nohra Padilla, Diretora Executiva da Associação de Bogotá, que também é filha de recicladores. “Significa que fomos reconhecidos”. A Associação transformou a reciclagem de uma coleta ambulante de lixo em um negócio. Seus centros proporcionam empregos fixos e salários para muitos recicladores, mas para que a reciclagem seja rentável os trabalhadores precisam prestar serviços novos. Padilla e outros dirigentes prevêm oportunidades para os associados no reflorestamento das zonas verdes urbanas, bem como na negociação de contratos de serviços de limpeza e outros com a cidade e com empresas privadas.

Patrick Breslin é vice-presidente do escritório de relações externas da Fundação Interamericana.

“As pessoas agora cooperam. Reconhecem, por exemplo, que ajudamos a conservar as árvores. Se este montão de papel picado não for reciclado, imagine as árvores que teriam de ser cortadas”.



“Os homens compõem a maioria da força de trabalho recicladora, mas há mais mulheres do que em outras linhas de trabalho e o número de mulheres dirigentes é elevado em proporção a seu número”.

Relatório da Fundación Corona.



*“Tenho três filhos.
Estão estudando para
chegar a serem
melhores do que eu”.
As crianças ajudam os
pais e os
acompanham no
trabalho.*



“A casa de recicladores nos ajuda com os serviços de que necessitamos. Cuida de nossas crianças. Isso é importante”.



A polícia proporciona segurança e, às vezes, participa das atividades das crianças.



“A creche tem lugar para 150 crianças de até 12 anos. Nós lhes oferecemos o café da manhã, merenda, almoço, serviços médicos e serviços dentários”.

“Comparados com nossos pais, nós estamos mais bem organizados. Temos uniformes e crachá de identificação. Somos representados por nossa organização. Conseguimos ganhar um certo reconhecimento. Por isso é melhor”.



Um sistema bancário para as pessoas de baixa renda do Haiti oferece uma solução simples a um problema complexo de remessas.

Que efeito têm as remessas?

O Haiti é o país mais pobre do Hemisfério Ocidental. Muitas pessoas argumentariam que duas forças mantêm unida hoje esta economia: ti machann ou as vendedoras de rua, chamadas muitas vezes “a espinha dorsal da economia do Haiti”, e os haitianos da diáspora que remetem dinheiro ao país para suas famílias e amigos. Sem esta corrente contínua de dólares que flui para o Haiti, não está claro se a economia conseguiria sobreviver.

Estimativas bem fundamentadas indicam que as remessas anuais ao Haiti atingiram um total de US\$720 milhões em 1999. De acordo com um estudo realizado em 2001 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, isso representa 17% do Produto Interno Bruto do Haiti. E, o que é mais interessante, este dinheiro não provém de alguns haitianos ricos no estrangeiro, mas de muitos trabalhadores haitianos da diáspora. Segundo estimativas do Banco Mundial, em 1998 havia 872.500 emigrantes legais do Haiti nos Estados Unidos¹. A diáspora total é muito maior, uma vez que inclui os imigrantes ilegais chegados aos Estados Unidos e os imigrantes que foram para outros países, principalmente para a República Dominicana. Em 1990, 84% dos trabalhadores dos Estados Unidos que emigraram do Haiti depois de 1980 ganhavam menos de US\$20.000 por ano e viviam, muitos com dependentes, predominantemente em zonas urbanas de alto custo de vida, encabeçadas por Brooklyn, New York e Miami, Flórida². Na República Dominicana, os haitianos de modo geral trabalham nos campos de cana-de-açúcar ou se dedicam ao pequeno comércio. Portanto, os US\$720 milhões chegam em importâncias muito pequenas —uma remessa comum dos Estados Unidos é de US\$100 a US\$200 por mês— procedentes de muitas pessoas que fazem grandes sacrifícios para os membros da família no país. Pergunte a estes haitianos por que enviam o dinheiro e lhe dirão: “Porque quero ajudar minha mãe, que está criando meus irmãos e irmãs mais jovens”. Ou “porque minha

¹ Banco Mundial, Haiti: *The Challenges of Poverty Reduction*, vol. 1 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1998), página 12.

² Tomando como base os dados proporcionados pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos, Serviço do Censo, Censo Decenal (Washington, D.C.: Government Printing Office), 1990.

avó está doente e precisa de remédios”. Ou “porque tenho de pagar os estudos de minhas sobrinhas, caso contrário não poderão freqüentar a escola”. Raramente dizem: “porque quero fortalecer a economia do Haiti”. Mas isto é o que estão fazendo cada vez que enviam qualquer importância a seu alcance.

Como os emigrantes haitianos enviam o dinheiro a seu país?

Os problemas com a transferência de remessas são vários. A grande maioria de haitianos, seja no Haiti ou no estrangeiro, podem classificar-se como “carentes de serviços bancários”. Não utilizam os serviços financeiros típicos oferecidos pelos bancos; para sacar seus cheques de pagamento, utilizam uma casa de saque de cheques e pagam comissões exorbitantes. Para enviar o dinheiro a seu país, usam os serviços de entrega que cobram normalmente de 8% a 12% e pagam outros 10% a 15% para cambiar o dinheiro em *gourdes*³. Aqueles que não podem pagar estas comissões têm poucas alternativas. A maioria envia dinheiro a seu país com amigos de amigos de amigos, em dinheiro líquido, a um país onde os roubos são muito freqüentes. Com freqüência, nunca sabem se o dinheiro chega ao destinatário pretendido, o qual, por exemplo, talvez não saiba ler nem escrever ou não tenha acesso a um telefone.

O que é a Fonkoze?

Essencialmente, há três formas de melhorar os fluxos de remessas ao Haiti: aumentar o nível de educação e aptidões dos haitianos que planejam emigrar, a fim de que possam exercer melhores cargos quando emigram; aumentar a renda disponível dos haitianos que vivem no estrangeiro, a fim de que possam enviar mais dinheiro a seu país; ou reduzir os custos de remessa de dinheiro ao Haiti. A Fonkoze, Banco Alternativo do Haiti para os Pobres Organizados, tem por objetivo melhorar os fluxos de remessas ao Haiti mediante a terceira estratégia acima indicada. Uma parceria econômica composta de organizações camponesas, coletivos de mulheres, cooperativas, cooperativas de crédito, grupos

³ Martin, Susan F., *Remittance Flows and Impact*, Instituto de Estudos da Migração Internacional, Escola de Serviço Exterior, Universidade Georgetown: Washington, D.C., maio de 2001.



Ti machann são, juntamente com as remessas, uma força econômica no Haiti.

ti machann e comunidades religiosas de todo o país, dedica-se a reconstruir a economia do Haiti empoderando as pessoas e as organizações comunitárias para participarem de atividades eficazes, geradoras de renda. Com 18 sucursais em todo o Haiti, a Fonkoze oferece uma série de serviços financeiros e educativos: um programa de remessas, empréstimos de microcrédito a vendedoras de rua, uma série de serviços de poupança, câmbio de moeda, alfabetização, treinamento empresarial, empréstimos para desenvolvimento empresarial e assistência técnica.

Legalmente registrada no Haiti como fundação sem fins lucrativos, a Fondasyon Kole Zepol, mais conhecida como Fonkoze, sigla de seu nome em créole, está agora em posição para transferir os ativos e passivos da maioria de suas 18 sucursais e criar o primeiro banco comercial orientado ao microcrédito do Haiti. Chamado Banco Fonkoze, tanto em créole como em inglês, esse banco administrará as linhas de negócios básicos da Fonkoze e emprestará os depósitos consideráveis gerados por ela. Uma vez estabelecido o banco, a Fonkoze continuará existindo como fundação, regida por sua assembléia geral. Na qualidade de fundação, será o acionista principal do novo banco, mas será incentivado o investimento externo

de investidores qualificados. O objetivo da fundação será administrar os programas existentes de assistência técnica, como alfabetização e desenvolvimento empresarial e “incubar” novas sucursais bancárias em zonas rurais remotas até que sejam rentáveis. Com relação aos nomes, em inglês, às vezes aludimos à instituição que permanecerá depois da transição como Fonkoze Foundation (Fundação Fonkoze), a fim de distingui-la do Banco Fonkoze. Em créole, o nome da fundação continuará sendo Fonkoze.

Entrada da Fonkoze no mercado de remessas

Nos anos que seguiram à queda da ditadura militar de Raoul Cedras, o Rev. Joseph Philippe, sacerdote católico, reunindo-se com outros líderes da sociedade civil emergente, formulou a idéia da Fonkoze. Estes líderes compreendiam que, para o Haiti se transformar numa democracia sustentável, precisaria ter uma democracia econômica e uma democracia política. Philippe começou a viajar por todo o país promovendo a idéia entre as organizações que se transformariam em membros fundadores da Fonkoze com a visão de um banco do qual poderiam depender as pessoas de baixa renda. No decorrer do desenvolvimento da instituição até hoje, ele continua a ser o coordenador e Presidente da Diretoria da Fonkoze, bem como seu principal líder motivador. Além disso, criou o popularíssimo jogo de alfabetização chamado



Jwet Korelit La, que agora constitui a base do programa de treinamento da Fonkoze em alfabetização e aptidões comerciais. O jogo e os programas foram adotados e aplicados em outras organizações que trabalham no Haiti, entre as quais figuram os Associados Menonitas Pró-Desenvolvimento Econômico e a Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos.

Desde o começo, Philippe compreendeu a importância de aproveitar os dólares que entravam na economia do Haiti para o desenvolvimento do país e de encontrar uma forma segura, econômica e legal para que os haitianos no estrangeiro e os amigos do Haiti enviassem seu dinheiro. Portanto, no início da história da Fonkoze, começamos a recorrer a diversas comunidades haitianas no Caribe, nos Estados Unidos e no Canadá —até lugares como St. Maarten, Nassau, Curaçao, Guadalupe, Miami, Brooklyn, a zona da Baía da Califórnia, Chicago, Boston e Montreal. Embora cada uma destas comunidades haitianas seja muito diferente, todas têm um elemento em comum: seus membros enviam dinheiro a seu país de origem. Em cada comunidade, encontramos as mesmas preocupações: como posso estar seguro de que meu dinheiro chegará onde pretendo que chegue? Como posso estar seguro de que o dinheiro não é roubado em trânsito? O que posso fazer para que todo o dinheiro que eco-

Haitianos fazem fila para cambiar remessas de dólares a gourdes ou fazer outras transações bancárias na sede da Fonkoze, em Port-au Prince.

nomizei chegue ao Haiti, em vez de pagar tanto para fazer chegar lá?

Nos Estados Unidos, também descobrimos um mercado secundário: o número enorme e crescente de igrejas, católicas e protestantes que estabelecem relações com as paróquias e igrejas no Haiti e doam dinheiro para ajudar a construir poços, escolas e outros projetos. Essas igrejas estão enviando milhões de dólares anualmente e esses dólares são canalizados para o desenvolvimento. Consumidores muito mais sofisticados de serviços financeiros, as igrejas não sonhariam em pagar as taxas dos serviços de remessa para enviar o dinheiro ao Haiti. No entanto, é evidente que necessitavam de um serviço que permitisse enviar dinheiro com segurança, a baixo custo e com rapidez ao Haiti.

A Fonkoze se dispôs a encontrar uma forma de ajudar ambos os mercados a um preço módico. Mas primeiro, precisávamos de um banco nos Estados Unidos que trabalhasse conosco.

Estabelecimento de uma parceria e um serviço

Com o tempo, um de nossos investidores nos Estados Unidos apresentou-nos Louis Prézeau, Presidente e Diretor Executivo do City National Bank



of New Jersey (CNB), que é, quanto saibamos, o único presidente de um banco estadunidense nascido no Haiti. O CNB, um dos dez principais bancos afro-americanos nos Estados Unidos, tem uma longa e esplêndida história. O Senhor Prézeau interessou-se em nosso projeto da perspectiva de homem de negócios: atrair um maior número de haitianos para seu banco. Mesmo assim, foi preciso tempo para estabelecer uma relação mutuamente benéfica e o desenho para o Ayiti Dirèk Dirèk, literalmente “Haiti Direto Direto”, que significa “Direto ao Haiti”, o serviço de depósitos internacionais da Fonkoze.

Concordamos em manter a maior parte de nossas reservas no CNB, transformando-nos em um cliente principal do banco. O CNB concordou em abrir mão de todas as comissões do banco, inclusive comissões por aceitação de transferências eletrônicas. Também concordou em enviar-nos por correio eletrônico, no final de cada dia, uma lista de todos os depósitos na conta durante esse dia, com o nome que aparece no cheque, ordem de pagamento ou transferência eletrônica e o montante do depósito. A Fonkoze contratou uma representante de serviços ao cliente nos Estados Unidos que trabalha em casa com um computador, uma conta da AOL e um número 800. Estadunidense de origem haitiana que domina o inglês, o créole e o francês, ela explica em que consiste o serviço a toda pessoa que telefone. Fundamentalmente, se o destina-

tário no Haiti tiver uma conta na Fonkoze, pode fazer depósitos diretos nessa conta por uma comissão total de US\$10, enviando os fundos por cheque, ordem de pagamento ou transferência eletrônica para a nossa conta no CNB. Se a pessoa no Haiti não tiver uma conta conosco, um amigo ou membro da família nos Estados Unidos pode abrir uma conta em seu nome. As contas são gratuitas, podem ser abertas em dólares ou em gourdes e o saldo mínimo de abertura é de 100 gourdes, ou cerca de US\$4.

Sempre que um amigo ou um membro da família fora do Haiti estiver disposto a fazer um depósito na conta da pessoa, basta ligar para o número 800 ou enviar uma mensagem por e-mail a nosso representante de serviços ao cliente informando o montante e o número da conta. A representante, por sua vez, faz um acompanhamento do recibo de depósito processado pelo CNB, avisa a Fonkoze no Haiti quando chegar o depósito e envia uma confirmação ao cliente nos Estados Unidos de que os fundos chegaram ou foram depositados. Independentemente se o depósito for de US\$100, de US\$1.000 ou de US\$5.000, a comissão pelo serviço é a mesma: US\$10. A pessoa no Haiti tem a liberdade de sacar o total ou parte dos fundos em qualquer de nossos 16 bancos em que tiver sua conta. Na maioria dos casos, os fundos estão disponíveis no mesmo dia ou 24 horas após seu recebimento pelo CNB.

As vantagens para a Fonkoze

O sistema elaborado com o CNB para depositar fundos nas contas no Haiti tem certo número de vantagens para a Fonkoze: está disponível para os haitianos que vivem em qualquer lugar dos Estados Unidos ou Canadá, onde o número 800 é gratuito e para qualquer pessoa que saiba usar e-mail ou fazer transferências eletrônicas. Em vez de requerer relações com bancos diferentes em cada comunidade, só necessitamos a relação que temos com o CNB. Nosso representante nunca toca no dinheiro; este passa diretamente ao banco por meio do serviço eletrônico ou postal. Ao mesmo tempo em que oferecemos aos haitianos uma forma segura e pouco custosa de enviar o dinheiro ao Haiti, estamos ajudando os haitianos tanto no estrangeiro como no Haiti a utilizar os serviços bancários. A grande maioria de nossos clientes nunca teve antes uma conta de poupanças e é preciso ver o orgulho que sentem ao receberem a primeira caderneta de depósito! As pessoas que utilizam nosso serviço no Haiti tornam-se clientes de longo prazo de nosso banco e utilizam os outros serviços que oferecemos. Não necessitamos de uma infra-estrutura extensa de serviços bancários para consumidores. Nossos únicos gastos, salvo os do representante de serviços ao cliente, são os de promoção.

Como o serviço tem sido recebido?

É interessante notar que os defensores mais acérrimos de nosso serviço têm sido o grande número de paróquias, igrejas e organizações de ajuda que precisam enviar dinheiro ao Haiti com facilidade e segurança, mas que nunca considerariam utilizar um serviço de transferência monetária tradicional. Uma vez que tomam conhecimento de nossa existência, tornam-se clientes leais e, às vezes, doadores. Gostam de nossos serviços econômicos; do fato de nossas sucursais atingirem até as partes mais remotas do país; de não terem de preocupar-se em enviar os cheques ao Haiti por meio do serviço do correio comum ou em saber se os destinatários podem sacar o cheque; e cada vez que necessitam verificar algo, simplesmente telefonam a nosso representante ou nos enviam um e-mail. Se quiserem enviar uma mensagem com os fundos, também lhes oferecemos este serviço.

No entanto, a comunidade haitiana no estrangeiro é um mercado em que é mais difícil penetrar. Quando os haitianos ouvem falar pela primeira vez de nosso serviço, supõem que se trate de uma espécie de esquema desonesto porque é muito barato. E quando ligam para o número 800 para falar com nossa representante, querem saber onde é o “escritório” dela. Como ela não tem um escritório que possam visitar,

Ao mesmo tempo em que oferecemos aos haitianos uma forma segura e pouco custosa de enviar dinheiro ao Haiti, estamos ajudando os haitianos tanto no estrangeiro como no Haiti a utilizar os serviços bancários.

eles põem em dúvida sua legitimidade. Frequentemente retardam sua transferência até o último minuto possível e não estão dispostos a esperar os poucos dias necessários para enviar a ordem de pagamento ao CNB. Às vezes não sabem comprar uma ordem de pagamento ou às vezes não sabem ler ou escrever suficientemente bem para comprar um sem dificuldades. No entanto, uma vez que um haitiano que vive nos Estados Unidos experimentou nosso serviço, nunca mais o rejeita. Posso dizer sinceramente que nunca perdemos um único cliente haitiano. Muito, muito gradualmente estamos captando o mercado de haitianos, um cliente de cada vez.

Planejamento da campanha educacional

Para uma instituição fragmentária, jovem e de escasso capital como a Fonkoze, tem sido difícil encontrar os recursos para promover os seus serviços. Até esta data, nosso sucesso se tem baseado puramente em recomendações pessoais de nossos clientes. Este ano esperávamos fazer uma campanha de promoção. Mas, à medida que continuamos refletindo, compreendemos que o que necessitamos não é um anúncio por rádio mas uma campanha de educação da comunidade. Afinal de contas, o que realmente estamos tentando fazer? Desejamos transformar os clientes haitianos em pessoas instruídas e informadas a respeito dos serviços financeiros —tão instruídos como as igrejas. O problema é fazer a comunidade haitiana passar de “analfabetismo financeiro” para “alfabetização financeira”.

A Fonkoze tem muito conhecimento a respeito de campanhas de alfabetização. Mais de 60% de nossos clientes no Haiti são analfabetos; nunca aprenderam a ler ou escrever ou aritmética simples. Sabíamos desde o princípio que para nossos mutuários de microcrédito pagarem seus empréstimos a tempo precisavam receber treinamento em alfabetização, aritmética e aptidões comerciais. Para termos êxito em nosso segmento especial do mercado no Haiti, tínhamos de oferecer educação de base juntamente com serviços financeiros. O desafio para a Fonkoze hoje é combinar uma educação significativa nas comunidades de haitianos nos Estados Unidos com um serviço de



remessas sólido e de preço módico, a fim de melhorarmos as condições de vida no Haiti e reforçarmos os vínculos com os haitianos no estrangeiro. Nossa campanha de educação pública utilizará dois meios para chegar aos haitianos da diáspora: anúncios de serviço público nas estações de rádio haitianas e seminários de “alfabetização financeira” na comunidade haitiana.

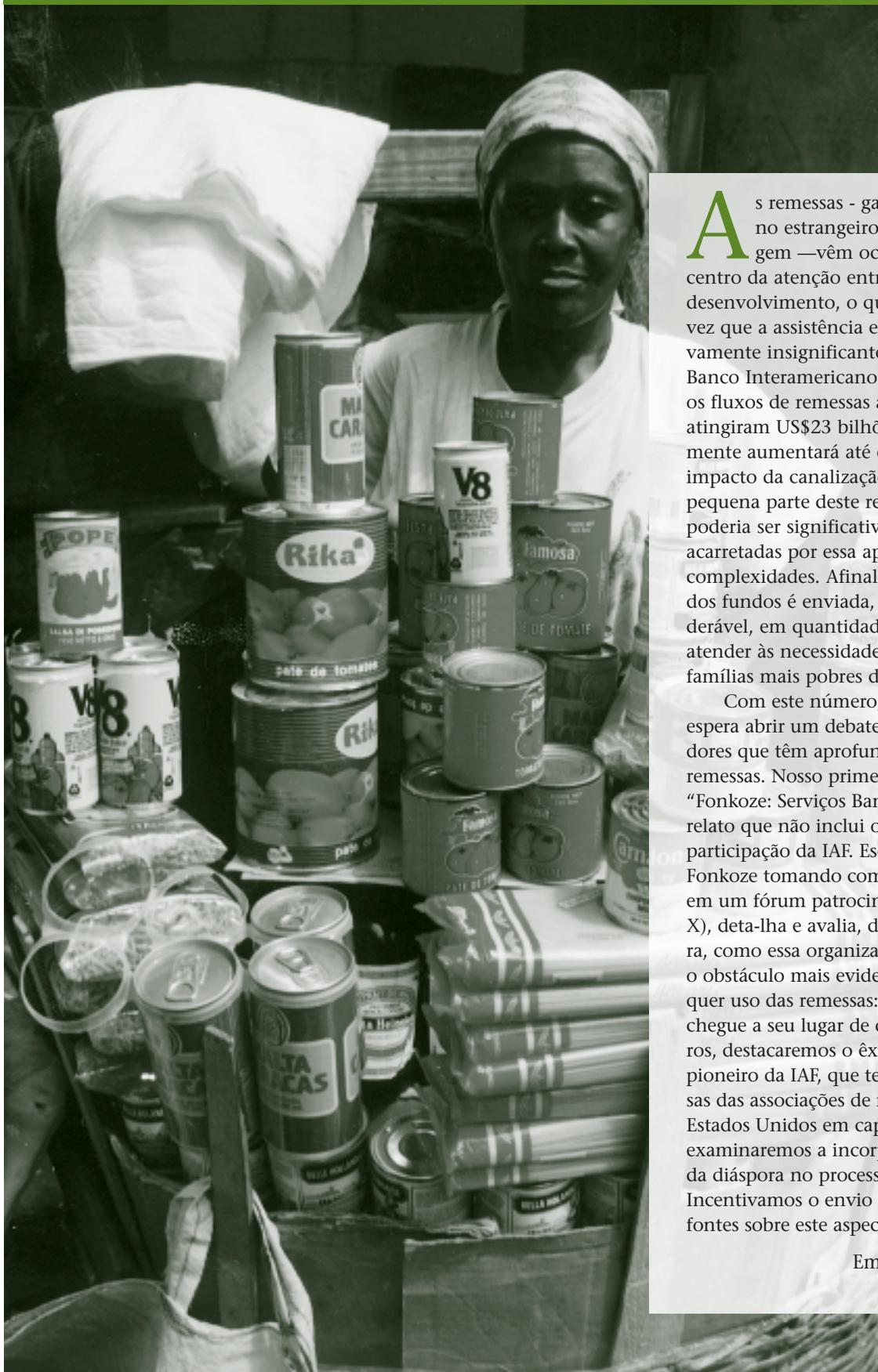
Utilizaremos os métodos já comprovados em toda a América Latina, bem como nosso próprio programa de alfabetização no Haiti para treinar “monitores” haitianos no ensino da alfabetização financeira em New York. Os seminários de 10 horas se concentrarão no modo como utilizar os bancos estadunidenses, como estabelecer contas de poupanças e cheques, técnicas de orçamento familiar e uso de cartões de crédito e débito. Também compartilharão a forma pela qual outras comunidades de emigrantes, como os mexicanos, criaram “associações locais” para alavancar seu dinheiro para fins de desenvolvimento nas comunidades de origem.

A National Endowment for Financial Education (Dotação Nacional para Estudos de Educação Financeira) publicou confirmação de que “com apenas 10 horas de instrução em sala de aula se pode transmitir um conhecimento significativo e realizar

mudanças de comportamento” e isso tende a perdurar. Com uma compreensão adequada do idioma e da cultura do Haiti, cremos que esses programas educacionais poderiam conseguir resultados semelhantes ou melhores nas comunidades de emigrantes haitianos.

Para uma organização dedicada a construir uma economia democrática em um país com uma democracia tão frágil e uma economia tão empobrecida como a do Haiti, encontrar uma forma de melhorar os fluxos de remessas é essencial. Demonstramos que o custo de transferir as remessas pode reduzir-se ao mínimo. Agora o desafio consiste em ensinar à diáspora haitiana que as remessas estão mantendo a salvo a economia de seu país e que podem maximizar os dólares que enviam ao Haiti.

Ann Hastings começou a trabalhar como voluntária no Haiti há cinco anos e é presidente da Fonkoze.



As remessas - ganhos que os trabalhadores no estrangeiro enviam a seu país de origem —vêm ocupando recentemente o centro da atenção entre os profissionais do desenvolvimento, o que não é de estranhar, uma vez que a assistência externa oficial é comparativamente insignificante. Segundo estimativas do Banco Interamericano de Desenvolvimento, só os fluxos de remessas à América Latina em 2001 atingiram US\$23 bilhões, montante que certamente aumentará até o fim desta década. O impacto da canalização de até mesmo uma pequena parte deste recurso ao desenvolvimento poderia ser significativo. No entanto, as questões acarretadas por essa aplicação estão repletas de complexidades. Afinal de contas, a maior parte dos fundos é enviada, com um sacrifício considerável, em quantidades muito pequenas para atender às necessidades mais fundamentais das famílias mais pobres da região

Com este número, *Desenvolvimento de Base* espera abrir um debate sobre os programas inovadores que têm aprofundado o impacto das remessas. Nosso primeiro artigo, intitulado “Fonkoze: Serviços Bancários”, apresenta um relato que não inclui o financiamento nem a participação da IAF. Escrito pela Presidente do Fonkoze tomando como base a sua apresentação em um fórum patrocinado pela IAF (ver página X), deta-lha e avalia, desde a perspectiva da autora, como essa organização está tentando abordar o obstáculo mais evidente que se interpõe a qualquer uso das remessas: conseguir que o dinheiro chegue a seu lugar de destino. Em números futuros, destacaremos o êxito da APOYO, donatário pioneiro da IAF, que tem transformado as remessas das associações de mexicanos residentes nos Estados Unidos em capital de investimento e examinaremos a incorporação de outros grupos da diáspora no processo de desenvolvimento. Incentivamos o envio de apresentações de outras fontes sobre este aspecto do desenvolvimento.

Emily Fintel, estagiária da IAF

Os Primeiros Passos Para a Redução da Pobreza na Bolívia

Por Christine Krueger

Quando, em abril de 2000, o Governo da Bolívia pediu um diálogo nacional sobre redução da pobreza, previa uma demanda de programas de educação e saúde juntamente com reformas institucionais como o resultado mais provável. No entanto, durante os meses de consulta e negociação, os bolivianos transmitiram uma mensagem diferente a seu governo e às instituições financeiras internacionais: reconhecer, valorizar e promover as atividades em pequena escala que oferecem um meio de ganhar a vida aos segmentos de baixa renda da população e que geram a grande maioria de empregos, bens e serviços que constituem a economia boliviana.

O Diálogo Nacional foi uma série de conferências e reuniões programadas de fevereiro a agosto de 2000 nos níveis municipal, departamental e nacional para abordar as questões da pobreza e estabelecer prioridades e diretrizes para a utilização dos fundos de que se dispõem por meio da dívida internacional renegociada da Bolívia. Com doações da Fundação Interamericana e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a Fundação Inti Raymi, o ramo filantrópico da empresa mineira que a fundou, estabeleceu um processo preparatório. Conhecido como Consulta, permitiu aos representantes das microempresas, oficinas artesanais, empresas rurais e cooperativas de mineração realizar 50 reuniões, em que os ativistas de base aperfeiçoaram suas análises e prepararam propostas para uma “Bolívia produtiva” que seriam introduzidas em todos os níveis do Diálogo Nacional. A Comissão para Integrar as Organizações Econômicas Camponesas reuniu 900 artesãos, agricultores de subsistência e outros em representação de 229 organizações exportadoras de café, nozes, chocolate, lhamas e alpacas; organizações que trabalham no turismo; e organizações produtoras de frutas, legumes, cereais, fumo e mel para consumo interno. A Federação Nacional de Cooperativas Mineiras reuniu 325 representantes. Cerca de 950 representantes de uma miríade de organizações artesanais convergiram em 50 núcleos, ao passo que a indústria em pequena escala mobilizou 650 representantes em diversas etapas da Consulta. Com aliados de organizações da sociedade civil formaram uma comissão de ligação de base ampla para coordenar suas atividades. Cerca de 1.300 delegados deste vasto

conjunto assistiram às cúpulas nacionais da Consulta, uma delas com o então Presidente Hugo Banzer, onde apresentaram suas propostas.

A Consulta proporcionou a estes microempresários um reconhecimento sem precedentes, por parte do governo e das maiores empresas que, depois de tê-los agrupado muitas vezes como o “setor informal”, agora os reconheciam como sócios construtivos. À medida que se realizava o Diálogo Nacional, foram representados em reuniões realizadas nos 316 municípios e nove departamentos da Bolívia. Seus defensores realizaram trabalho de lobby junto ao Governo da Bolívia, bem como junto a funcionários do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e de organizações doadoras internacionais. Ao concluir o Diálogo, os observadores bolivianos e estrangeiros estavam conscientes de que os pequenos produtores representavam oito de cada 10 empregos do país e que 83% da população trabalhavam em empresas principalmente familiares de menos de 10 empregados. Embora as cifras oficiais atribuam somente 29% da produção nacional a estas empresas, o número real era muito mais elevado, da mesma forma que o era o valor para o bem-estar nacional. É apropriado que 25% dos representantes eleitos para assistir à etapa final do Diálogo Nacional fossem pequenos produtores.

Não obstante, a visibilidade foi apenas a metade de sua batalha. A outra foi convencer os órgãos deliberativos que eles tinham em suas mãos a chave para reduzir a pobreza. Sem ter lido Hernando de Soto (cujo resumo do último livro figura na página 64), os pequenos produtores da Bolívia identificaram até 174 etapas requeridas pelas burocracias antagônicas para a realização de operações legais e cujos custos de US\$2.000, com sua renda beirando a linha de pobreza, dificilmente podem agüentar. O crédito a taxas de mercado está em grande parte fora de seu alcance, embora seu histórico de reembolso seja superior ao de outros mutuários de maior envergadura. As pequenas empresas são excluídas sistematicamente da concorrência nas licitações por contratos do governo. Sua condição de “organizações civis” em vez de “empresas” lhes impede de aproveitar certos benefícios fiscais e créditos financeiros. As empresas maiores compram seus serviços em diferentes etapas da cadeia de produção e reclamam tanto o valor agregado como a

contribuição para a economia nacional. Em consequência, os economistas, planejadores e investidores não percebem, por exemplo, que as cooperativas de pequenos mineiros produzem 36% das importantíssimas exportações minerais da Bolívia.

Mas grande parte desta situação vai mudar. Um resultado importante é a aprovação de legislação que determina a criação de conselhos locais de produção em todos os municípios e requer que os governos municipais invistam na produção em pequena escala 70% dos recursos decorrentes da dívida renegociada da Bolívia, bem como outro financiamento nacional. Dezenas de leis, normas e disposições adicionais se estão adaptando às necessidades das operações de pequena escala, inclusive as relacionadas com a situação jurídica, tributação e aquisições públicas. A Estratégia de Redução da Pobreza, baseada agora em um documento oficial do governo, e a Lei do Diálogo Nacional exigem a criação de um sistema de controle social por meio do qual os representantes dos conse-

lhos locais de produção se unam aos representantes não-governamentais no monitoramento e avaliação das iniciativas do Governo da Bolívia, das empresas e da sociedade civil na redução da pobreza.

Esses progressos não têm precedentes no Hemisfério e sua implementação pode levar anos. Entretanto, os pequenos produtores, agora permanentemente aliados na comissão de ligação, prosseguem em seus esforços para mudar a forma em que Bolívia trabalha e fazer grandes avanços na redução da pobreza a seu redor, melhorando a própria produtividade.

Christine Krueger é representante da Fundação Interamericana para a Bolívia e o Peru.

Foto: MITCHELL DENBERG, Foto de fundo: SEAN SPRAGUE



O Poder da Comunidade no Equador

Por Rubén Calle Mejía

Fotos: Jorge Escobar

O Equador está dividido política e geograficamente em províncias que se subdividem em cantões constituídos por paróquias urbanas e rurais. A estrutura de governo do país consiste no seguinte: governo central; conselhos provinciais, dirigidos pelo prefeito; municípios ou conselhos cantonais, chefiados pelo prefeito; e, nas paróquias rurais, os conselhos paroquiais. Em 1996 esses conselhos não se assemelhavam de modo algum a uma autoridade deliberativa; eram simplesmente “agentes” (ou solicitantes) para projetos da vizinhança, da paróquia e até mesmo do interesse pessoal. Por lei, cada conselho funcionava como “organização auxiliar para o governo municipal e a administração e como intermediário entre estes e seus grupos constituintes”. Entretanto, do ponto de vista político, eram totalmente dependentes do respectivo município e do prefeito, que os designava de acordo com a lei pertinente aos municípios e a cuja vontade estavam, por conseguinte, subordinados.

Historicamente, as verbas orçamentárias do governo nacional e dos governos provinciais e cantonais às paróquias rurais sofriam da falta de equidade e justiça. No caso do cantão de Cuenca, até pouco tempo os desembolsos municipais nas 21 paróquias rurais nunca atingiram um total de 10% do orçamento municipal, dos quais mais de 90% eram alocados aos setores urbanos. Além disso, havia desigualdades orçamentárias entre as paróquias rurais, cujos fundos eram alocados a clientelas políticas (as promessas da campanha sendo o *quid pro quo* dos votos), pequenos “projetos” de reparação de rodovias, cargos municipais, campos esportivos, etc. O conceito de desenvolvimento não foi nem sequer reconhecido.

Em Cuenca esta situação levou os presidentes dos conselhos paroquiais e os diretores de outros grupos das comunidades rurais a unirem forças por meio da Asociación de Parroquias Rurales de Cuenca (APR), uma organização fundada com o objetivo de concentrar a atenção e verbas dos principais órgãos públicos nas paróquias. Em sua etapa inicial, do fim de 1996 a 1997, a organização funcionou como foro para divulgar queixas. Na segunda etapa, de 1997 a 1999, a APR começou a operar em uma escala mais ampla submetendo demandas e queixas, não considerando somente as necessidades básicas, aos governos municipais,

provinciais e ao governo nacional e suas instituições. As queixas eram acompanhadas de propostas de ação corretiva. A APR também insistia em um nível mais alto de participação nas decisões e em encontrar soluções para os próprios problemas. Naquela época, o governo cantonal tinha concordado em designar candidatos para os conselhos paroquiais em assembleias abertas e com uma maior independência para os conselhos. A APR, os governos e as instituições assinaram acordos formais para apoiar programas ou projetos de pequena escala destinados a melhorar as condições em geral e a iniciar workshops sobre cooperação e esforços conjuntos, principalmente com o município. Uma ordenança local, redigida originalmente para fortalecer os conselhos paroquiais definindo seu novo papel como o governo das paróquias, passaria a ser a substância de uma lei nacional.

Neste contexto, a Fundação Interamericana respondeu com apoio, principalmente para as atividades destinadas a melhorar a qualidade de vida. Apesar de a APR não ter abandonado suas atividades de monitoramento, o apoio da IAF marcou a passagem para uma nova etapa em 1999 e 2000. Embora o projeto aprovado para financiamento da IAF, chamado “Fortalecimento da APR e dos conselhos paroquiais do cantão de Cuenca”, ainda esteja em execução, já contribuiu para uma transformação histórica, não somente no cantão de Cuenca mas em todo o país. Proporcionou o ímpeto para o reconhecimento, por parte da nova constituição equatoriana, dos conselhos paroquiais como governos locais autônomos, eleitos por voto universal juntamente com os outros cargos



Residentes de Cuenca planejam projetos de desenvolvimento da comunidade.

dos governos nacional, provincial e cantonal. Além disso, a possibilidade do apoio da IAF obrigou, como organização, a aprovar nossos estatutos e solicitar reconhecimento formal como entidade legalmente constituída. Isto veio a ser muito importante em termos de nossa capacidade posterior para assinar acordos não apenas com o município, mas também com o conselho provincial, universidades e instituições que contribuem para os fundos locais de contrapartida para nosso projeto.

Em termos gerais, este projeto apoiado pela IAF também se destina a fortalecer a democracia e a boa governança, consolidar a descentralização e promover a participação dos cidadãos em um desenvolvimento integral. Entre as realizações principais das atividades de lobby do donatário figura a aprovação da Lei Orgânica de Conselhos Paroquiais e suas disposições executoras mediante as quais os conselhos paroquiais são criados como governos locais autônomos. Esta legislação nacional corresponde especificamente ao desenvolvimento das paróquias, sendo o plano da paróquia a ferramenta gerencial básica.

Além disso, três novas ordenanças locais devolvem as funções do município aos conselhos paroquiais. Uma ordenança sobre apoio municipal para os conselhos paroquiais rurais de Cuenca rege a relação com o município e estabelece os conselhos como a única organização representativa da paróquia para fins de planejamento, decisões e execução no tocante às dotações orçamentárias municipais. Uma ordenança geral transfere aos conselhos paroquiais de Cuenca a autoridade para gerenciar o equipamento municipal já existente nas paróquias. E uma ordenança sobre a manutenção, por parte da comunidade, de rodovias, canais fluviais e espaços públicos na zona rural de Cuenca, delega às juntas da paróquia o controle sobre as infrações nesta esfera e a autoridade para tomar decisões a respeito.

A aplicação prática destas disposições já começou. Por meio de um processo do orçamento municipal participativo, os conselhos paroquiais analisam e adotam decisões sobre o trabalho de construção e os projetos de desenvolvimento a serem executados com a alocação do município a cada paróquia. Um orçamento de investimento para as paróquias é hoje uma dotação orçamentária permanente no orçamento geral do município. Esperamos obter uma disposição semelhante com o orçamento do conselho provincial. Um processo de planejamento paroquial participativo considera as necessidades, critérios e interesses da

população da paróquia como formulado por uma cidadania ativa. A maioria das 21 paróquias de Cuenca começou a formular planos de desenvolvimento, o que implica superar os interesses especiais e o favoritismo político que têm obstruído o processo no passado. Um processo para a execução das estratégias de desenvolvimento estabelecido nos planos da paróquia permite-lhe investir imediatamente os fundos de seu orçamento em projetos produtivos destinados a reduzir a pobreza dos habitantes da paróquia.

Além disso, a provisão de lugares apropriados para a operação dos conselhos paroquiais, tais com mobília básica e equipamento de computação, permite a integração, em futuro próximo, de uma rede de informação e comunicação interparoquial e externa. Um processo sistemático para o treinamento dos membros da junta e de outros líderes da paróquia tem como objetivo instilar a capacidade gerencial caracterizada por processos administrativos e financeiros eficientes, por formas novas de relacionar-se com o público e pela gestão para a consolidação do processo de descentralização. Finalmente, tem-se reconhecido, tanto socialmente como na mídia local, o papel importante que desempenham os conselhos paroquiais no exercício e na validação das práticas democráticas que levam os diferentes níveis de governo às instituições mais próximas às comunidades e ao povo.

Rubén Calle Mejía é presidente da APR.



Parcerias Para o Desenvolvimento Sustentável na América Latina

Por Beryl Levinger

Como os governos, o setor privado, os grupos de base comunitários e as organizações não-governamentais se associam para melhorar as condições de vida dos cidadãos de renda mais baixa deste Hemisfério?

Visão geral

Vivemos em um mundo em que o ritmo da mudança experimenta uma contínua aceleração. As tendências surgem e afetam-se mutuamente, conduzindo a algoritmos exponenciais em vez de aritméticos para eliminar o status quo. Hoje, o mundo é um torvelinho. Fenômenos como a descentralização, a globalização e o papel crescente da sociedade civil combinam-se para criar um contexto de desenvolvimento muito diferente de tudo o que lhe precedeu. Este novo contexto é impressionante em termos dos desafios que apresenta, mas extraordinariamente rico em novas oportunidades para as pessoas dedicadas a melhorar as condições das pessoas de baixa renda e dos marginalizados.

Mudaram as condições em que ocorre o desenvolvimento, o mesmo ocorrendo com as modalidades institucionais adotadas pelas organizações de desenvolvimento. Os atores tradicionais do desenvolvimento, como as organizações não-governamentais e as entidades de assistência bilateral, promovem cada vez mais o estabelecimento de parcerias como estratégia para gerar recursos, promover a sustentabilidade, melhorar a participação da comunidade e fortalecer a sociedade civil. O estabelecimento de parcerias transforma-se rapidamente na estratégia preferida das ONGs que desejam atender eficazmente às necessidades das comunidades dos países em desenvolvimento. Reveste atração especial a faculdade das parcerias de integrar as organizações comunitárias, as empresas e os governos municipais em projetos patrocinados pelas ONGs. O estabelecimento de parcerias, assim propugnam seus defensores, promove a flexibilidade e a criatividade, ampliando ao mesmo tempo o acesso aos recursos do setor privado.

A Fundação Interamericana tem sido pioneira no apoio à criação e promoção de parcerias intersetoriais no processo de desenvolvimento. Este artigo baseia-se nas pesquisas encomendadas pela Fundação Interamericana e realizadas pelo Education Development Center (Centro de Desenvolvimento da Educação), uma organização de pesquisas aplicadas e desenvolvimento sediada em Newton, Massachusetts.

Tem por objetivo examinar as experiências de 12 parcerias intersetoriais da América Latina que receberam apoio sob a forma de doações e que foram consideradas eficazes pela IAF¹. As parcerias estudadas incluíram representação das ONGs, do governo local (caracteristicamente, municipal), de empresas do setor privado, de entidades do governo e de organizações comunitárias sem fins lucrativos. Desejávamos identificar os desafios que estas parcerias intersetoriais eficazes enfrentaram e os benefícios que geraram, a fim de conhecer melhor as condições que levam ao estabelecimento produtivo de parcerias. Procuramos também obter conhecimento sobre o modo como a criação de parcerias poderia contribuir para melhorar a vida das pessoas marginalizadas e vulneráveis.

Função versus estrutura

Decidimos afastar-nos da maior parte das publicações existentes sobre estabelecimento de parcerias e concentrar-nos nas funções e resultados da parceria e não nas estruturas. Uma das primeiras conclusões de nossa pesquisa de campo foi a de que a maioria das parcerias eficazes não forma estruturas hierárquicas e geralmente não está obrigada por contratos legais. Ao contrário, estas parcerias estão construídas com base numa confiança sólida que assegura responsabilidade entre os participantes. O caráter aberto dessas disposições permite a cada um dos membros da parceria utilizar as aptidões complementares existentes na parceria, de forma que cada entidade possa fazer uma contribuição significativa para a meta comum—mesmo à medida que mudam as circunstâncias e surgem novas necessidades.

Nas entrevistas, muitos membros da parceria nos disseram que os contratos escritos seriam prova de uma parceria fraca, uma parceria em que os membros não confiavam uns nos outros e não sentiam confiança nos compromissos assumidos por outros. No

¹ Foram pesquisadas 12 parcerias em cinco países: CASDEC, *Fundación Inti Raymi y Kürmi*, na Bolívia; EPCA e *Fundación Solidaridad* na República Dominicana; CODDICH e FUSAI em El Salvador; ACCEDDE e FECHAC no México; e ASPADERUC, CIPDER e FUNDADES no Peru.

entanto, nos casos em que os membros de uma parceria tinham responsabilidade pela gestão dos fundos para o desenvolvimento, os compromissos de financiamento e os acordos de crédito sempre eram confirmados por escrito. Em certos casos, observamos outro elemento da formalidade estrutural: a presença de acordos bilaterais entre os membros. Em geral, estes acordos eram formulados quando um sócio prestava um serviço ou treinamento a outro. Embora os membros entrevistados não tenham identificado os elementos estruturais como requisitos para o estabelecimento de parcerias eficazes, ressaltaram a importância de *metas comuns, confiança e complementaridade*.

Um novo modelo de parceria

A ênfase nas funções da parceria levou-nos a um novo âmbito conceitual para o estudo do estabelecimento de parcerias. O modelo que derivamos enfoca cinco áreas-chave de possível atividade de parceria:

- *prestação de serviços* ou atividades empreendidas no nível de base, com plena participação das pessoas de baixa renda, a fim de melhorar de forma sustentável a qualidade da vida —nos aspectos econômico, social ou pessoal;
- *formação de recursos humanos*, descrita muitas vezes como “empoderamento”, que geralmente focaliza o aumento das aptidões das pessoas desfavorecidas ou na capacidade organizacional;

- *mobilização de recursos*, ou seja, o processo de assegurar o apoio financeiro e técnico necessário para realizar as funções relacionadas com o projeto, tais como prestação de serviços, treinamento, pesquisas, defesa de direitos, avaliação e divulgação das lições aprendidas;
- *pesquisas e inovação* que ajudam as pessoas do local e os profissionais do desenvolvimento que trabalham com elas a testarem ou avaliarem novas formas de atender às necessidades e aos problemas prioritários;
- *informação pública*, educação e defesa de direitos, que geralmente utilizam a pesquisa e a experiência baseada no campo em matéria de prestação de serviços.

Para compreender a predominância relativa e os padrões inerentes associados com estas áreas, criamos uma técnica chamada “metamapas de parceria”. Cada célula do metamapa apresentado no Diagrama 1 compõe-se 12 subdivisões, uma para cada um dos 12 casos analisados. A parte horizontal descreve as cinco áreas de possível atividade de parceria, ao passo que a parte vertical apresenta os parceiros por tipo de organização.

Um estudo rápido do metamapa evidencia imediatamente vários padrões importantes.

Diagrama 1: Metamapa de Parcerias

Nota: ONG = organização não-governamental; OC=organização comunitária; Públicas = instituições do governo municipal

	Prestação de serviços			Formação de recursos humanos			Mobilização de recursos			Pesquisas e inovação			Informação pública, educação e defesa de direitos		
ONG	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
OC	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Públicas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Privado	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

- De modo geral, as atividades de parceria concentram-se na prestação de serviços e na mobilização de recursos.
- As áreas de menor atividade são a pesquisa e inovação e a informação pública e defesa de direitos.
- A promoção de recursos humanos é a área a que se dedicam principalmente as ONGs.
- As ONGs e o setor público participam da série mais ampla de atividades. Em compensação, o setor privado parece ser o ator mais especializado e a maioria de suas atividades está vinculada à mobilização de recursos e, em menor grau, à prestação de serviços.
- Nenhuma área de atividade é o campo exclusivo de um único tipo de ator. Todos os atores trabalham, pelo menos em grau limitado, em todas as áreas de atividade. No entanto, há exceções: não há setor privado ou organizações comunitárias dedicados a atividades de apoio da pesquisa e inovação ou da informação pública e defesa de direitos.

Etapas do estabelecimento de parcerias

Recorremos também ao mapeamento para analisar o estilo e a evolução das parcerias. Algumas parcerias de nossa amostra começaram com uma única ONG dedicada à prestação de serviços. No decorrer do tempo, a ONG passou a integrar novos atores de outros setores (por exemplo, organizações comunitárias, governo local, empresas) e, em consequência, as atividades estenderam-se a novas áreas. Com frequência, o padrão de evolução que observamos começou com complementaridade (na qual o crescimento ocorre em uma única área de atividade por meio do acréscimo de novos atores) e passou à sinergia (na qual o crescimento ocorre principalmente mediante o acréscimo de novas áreas de atividade).

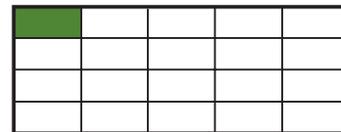
Os diferentes padrões de desenvolvimento de parcerias indicaram que as parcerias não evoluem por meio de etapas discretas e em seqüência. Ao contrário, formam-se mediante um processo fluido e iterativo de movimento alternativo por meio de quatro etapas:

- **parceria potencial**, na qual os atores estão conscientes uns de outros, mas ainda não trabalham em estreita associação;

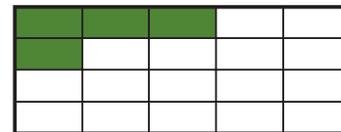
Diagrama 2: Ilustração da Evolução das Parcerias

Nota: O eixo horizontal ilustra as seguintes áreas de atividade — 1. prestação de serviços; 2. formação de recursos humanos; 3. mobilização de recursos; 4. pesquisa e inovação; 5. informação normativa e defesa de direitos. O eixo vertical ilustra os seguintes atores — 1. ONGs; 2. organização comunitária; 3. setor público; 4. setor empresarial/privado.

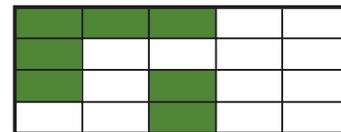
Parceria potencial: A EPCA começou como um grupo teatral de rua informal, constituído principalmente por estudantes universitários.



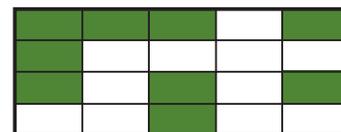
Parceria incipiente: A EPCA ampliou suas atividades para proporcionar treinamento a organizações comunitárias em áreas como desenvolvimento organizacional, gestão de projetos e negociação com autoridades governamentais.



Parceria complementar: A EPCA reuniu atores do governo (titulares de cargos e candidatos), bem como grupos da comunidade para estabelecer acordos de não-agressão durante as eleições e identificar prioridades da comunidade para o novo governo. Conseguiu também a participação do setor comercial por meio do *Patronato pro Desarrollo de Haína*, com apoio da *Asociación de Empresas e Industrias de Haína*.



Parceria sinérgica: A EPCA trabalha atualmente para ampliar a participação do governo e do setor privado. Gostaria também de ampliar suas atividades atuais de educação e organização comunitária no âmbito da informação pública, educação e defesa de direitos.

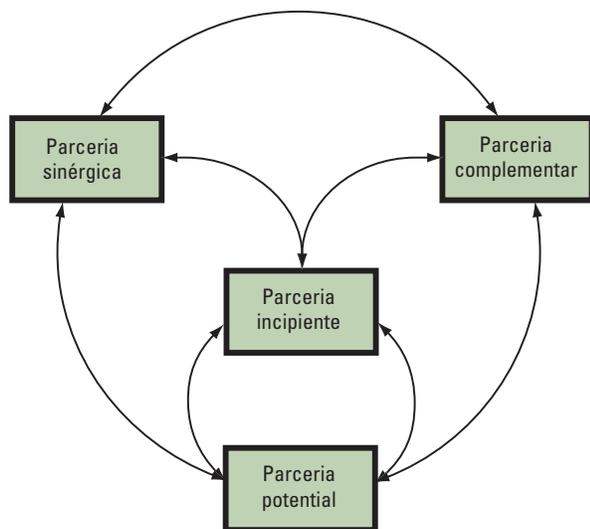


- **parceria incipiente**, na qual os atores se associam, mas a eficiência ainda não está otimizada;
- **parceria complementar**, que permite aos membros receber benefícios e ter um impacto maior mediante uma maior atenção a uma série de campos fixos e relativamente limitados;
- **parceria sinérgica**, na qual os membros recebem benefícios e exercem um impacto maior mediante a solução de problemas complexos e sistêmicos de desenvolvimento por meio do acréscimo de novas atividades.

O Diagrama 2, apresentado a seguir e baseado no trabalho da Equipe de Educación Popular y Comunicación Alternativa (EPCA), organização não-governamental da República Dominicana, ilustra este padrão de evolução das parcerias.

Em qualquer etapa, uma parceria pode passar a qualquer das outras etapas, dependendo das circunstâncias locais e das experiências dos parceiros. Em condições ideais, toda nova interação da parceria aproxima mais os atores da meta comum. Uma etapa não é necessariamente melhor que a outra, salvo na medida em que ajuda a alcançar as metas dos parceiros em determinado momento. Esta trajetória evolutiva multidirecional é ilustrada no Diagrama 3.

Diagrama 3:
Trajetórias Alternativas de Evolução das Parcerias



Quando uma atividade de desenvolvimento é relativamente direta, a parceria complementar pode ser o melhor método. Em compensação, quando o problema de desenvolvimento é complexo e os membros têm uma ampla série de aptidões, uma parceria sinérgica pode oferecer a melhor resposta.

Aumentar ao máximo os benefícios da parceria

As parcerias tanto complementares como sinérgicas criam valor agregado por meio de três mecanismos.

- **Continuidade.** Ao ampliarem sua lista de serviços ou atividades, os parceiros também criam novas oportunidades para as pessoas de baixa renda continuarem a utilizar as aptidões e habilidades obtidas em atividades prévias de desenvolvimento. Assim, por exemplo, uma comunidade dedicada ao planejamento participativo e avaliação de necessidades em torno de uma série de questões está em condições de aperfeiçoar essas capacidades quando tiver oportunidade de avaliar e planejar no contexto de novos desafios.
- **Complementaridade.** Atividades múltiplas de parceria, quer estejam numa única área ou em várias áreas, ampliam a probabilidade de que emanem benefícios significativos para os setores marginalizados e vulneráveis. Deve-se isso ao fato de os desafios do desenvolvimento serem abordados simultaneamente de ângulos diferentes. Assim, por exemplo, uma ONG oferece empréstimos de microcrédito a mulheres que desejam iniciar ou ampliar pequenas empresas. Associa-se também a órgãos públicos para proporcionar treinamento em contabilidade e comercialização a fim de ajudar as beneficiárias de empréstimos a administrarem as próprias atividades. Outro órgão público oferece treinamento na elaboração de produtos domésticos que podem ser vendidos ou utilizados para economizar dinheiro para a família. A complementaridade da série de intervenções permite às mulheres obter benefícios mais substanciais (neste caso, tanto uma renda maior como menores gastos de manutenção) do que os que teriam obtido mediante um programa convencional de microcrédito com concentração na geração de rendas
- **Coordenação.** A conscientização a respeito da existência de outros atores do desenvolvimento e a colaboração com eles na comunidade permite aos parceiros conseguir uma maior cobertura, elaborar programas mais eficazes em função do custo, criar

economias de escala e acumular capital social a ser aplicado aos novos desafios de desenvolvimento. Assim, por exemplo, duas ONGs que trabalham na mesma região decidem que cada uma delas prestará serviços nas comunidades em que têm mais experiência e contatos mais extensos. Além disso, dedicam-se ao planejamento do desenvolvimento com o governo local a fim de assegurar que as necessidades prioritárias sejam atendidas em todo o município. Essa coordenação resulta em uma cobertura ampliada, menores custos por beneficiário e maior qualidade programática.

Outro benefício importante relacionado com a parceria é a redução do risco. Todos os projetos de desenvolvimento enfrentam ameaças ao sucesso. As parcerias reduzem esses riscos, uma vez que essas disposições levam a uma diversificação das séries de aptidões, contatos, esferas de influência e experiência prévia dos atores. Assim, os atores adquirem uma maior capacidade para responder às debilidades internas (desenho) e a ameaças externas (contextuais). Quando os membros representam uma ampla gama de aptidões e recursos, um projeto pode responder aos problemas de forma ágil.

Contrariamente à grande parte da sabedoria popular sobre parcerias, descobrimos que os benefícios da parceria não decorrem de uma combinação de identidades organizacionais ou fusão de culturas organizacionais. De fato, quanto mais desiguais forem os membros, tanto maior será o potencial da parceria para redução importante do risco. Embora opções, experiências e enfoques diversos possam provocar conflitos, essa diversidade também pode levar à inovação, criatividade e novas perspectivas. Do ponto de vista ideal, trabalhar em colaboração permite aos parceiros compreensão e respeito mútuos, mas sem se tornarem mais semelhantes em seus esforços orientados a ajudar as pessoas de baixa renda a escapar das restrições impostas pela pobreza e marginalização.

Princípios de parceria produtiva

Estas conclusões têm repercussões para as organizações que são ou que podem transformar-se em parcerias, bem como para a comunidade internacional que as apóie. Embora as conclusões não sejam estatisticamente validadas, os valiosos dados qualitativos coletados indicam as etapas que os atores, convocadores e doadores podem adotar para promover parcerias eficazes.

Princípio 1: Não perder de vista a meta

Os benefícios da parceria são maximizados quando os parceiros se reúnem em torno a uma visão unificadora e a uma meta comum para a comunidade. Quando os parceiros estão confiantes em que compartilham a mesma meta, podem focalizar o cumprimento de suas responsabilidades da forma mais eficiente e produtiva possível.

Princípio 2: Ser fiel a si mesmo

A parceria permite às organizações compartilhar os próprios talentos e especializar-se naquilo que fazem melhor. As parcerias intersetoriais podem permitir às organizações aproveitar as características singulares de outros setores sem comprometer a própria essência. A manutenção das diferenças de perspectivas e enfoques, em grau manejável, serve para reduzir as ameaças internas e externas às atividades de desenvolvimento.

Princípio 3: Utilizar uma rede ampla

A conscientização da existência de outros atores no ambiente cria um conjunto de membros potenciais, tornando mais fácil o aproveitamento das aptidões necessárias quando surge uma oportunidade de parceria.

Princípio 4: Utilizar a parceria para reduzir o risco

Um grande benefício da parceria é a capacidade de responder a um ambiente externo cambiante.

Princípio 5: Não se esquecer da filantropia!

Nem todas as situações requerem o mesmo tipo de parceria ou uma parceria para todos. A consecução da sinergia acarreta custos, uma vez que requer um nível mais alto de coordenação, planejamento e adaptação. Em certos casos, uma relação de trabalho diversa da parceria pode acumular capital social para os parceiros possíveis, possibilitando ao mesmo tempo projetos que beneficiam a comunidade.

Beryl Levinger está afiliada ao Education Development Center (Centro de Desenvolvimento da Educação) de Newton, Massachusetts, onde dirige o Center for Organizational Learning and Development (Centro de Aprendizado e Desenvolvimento Organizacional), equipe especializada em ajudar as ONGs internacionais, as fundações e as entidades de desenvolvimento com parcerias que respondam às populações necessitadas. Sua pesquisa com Jean McLeod aparece em Togetherness, extensa publicação que lança a Série de Estudos Temáticos da IAF.

Redução do Risco mediante o Estabelecimento de uma Parceria: um Exemplo

Centro de Acción Social para el Desarrollo Comunitario (CASDEC), uma ONG do município de Tiraque, na zona dos Koari da Bolívia, ajuda as comunidades indígenas a melhorar sua produção agrícola mediante sistemas de microirrigação e por meio da introdução de técnicas agrícolas ambientalmente racionais. As relações do CASDEC com diferentes níveis de governo demonstram que pode haver redução do risco quando diversas organizações se associam para alcançar uma meta de desenvolvimento.

Muitas organizações que se dedicam ao desenvolvimento agrícola em pequena escala correm o risco de formular um projeto deficiente devido a conhecimentos limitados das normas culturais locais que influenciam o uso da terra ou a conhecimentos técnicos especializados inadequados, neste caso, as aptidões em técnicas requeridas para o microirrigação. A parceria entre o CASDEC e o governo municipal beneficia-se do vasto conhecimento do CASDEC relacionado com os direitos tradicionais de água. Como explicaram os engenheiros do CASDEC, se os elementos culturais não forem integrados nos projetos de produção, o sistema mais bem concebido não será aceito pela comunidade.

Devido a um contexto jurídico cambiante, o governo de Tiraque começou a desempenhar um papel maior no planejamento e na coordenação dos projetos locais de desenvolvimento. Porém, mesmo se o município dispusesse dos recursos para contratar os engenheiros mais capacitados, qualquer projeto que iniciasse requereria primeiro passar por um longo e difícil processo de criação da confiança na comunidade. (Cumpra advertir que o pessoal técnico do CASDEC fala o dialeto quéchua local e vive na comunidade durante semanas seguidas.) Além disso, mesmo tendo êxito, o projeto abordaria somente uma questão: a água, numa única comunidade, ao passo que as outras prioridades do município ficariam desatendidas.

A parceria com o CASDEC permite ao município apoiar um projeto bem desenhado sem investir anos na aquisição de conhecimentos especializados próprios, opção que não seria viável dados os recursos e responsabilidades do governo municipal. O CASDEC adquire legitimidade em seu papel de promotor do desenvolvimento local mediante a sua parceria com o governo municipal e também se beneficia da coordenação, por parte do município, de questões de desenvolvimento mais amplas.



Foto: CORTESIA JEAN MOLEOD

Uma Cidade e seus Catadores de Lixo: do Despejo à Confiança

Por Judith A. Morrison

Fotos: Judith A. Morrison

Éramos inimigos, agora somos parceiros.

Dona Geralda, Presidente da Associação de Catadores de Papel e Material Reciclável

Nas primeiras horas de uma manhã de agosto de 1988, a cidade de Belo Horizonte, Brasil, utilizou máquinas de terraplenagem para desalojar 70 recicladores da propriedade municipal que estavam ocupando ilegalmente por um ano. Belo Horizonte, um dos primeiros êxitos de planejamento urbano do Brasil e com uma população de 2 milhões de habitantes, sempre foi considerada uma cidade moderna, em parte devido a seu elevado padrão de vida. O desalojamento foi o último recurso de uma prefeitura cansada de lidar com os problemas acarretados pela indigência e conseqüente necessidade de ganhar a vida dos catadores de lixo. Mas apenas quatro anos depois, o Prefeito de Belo Horizonte ratificou um contrato da cidade com esses mesmos recicladores. A desconfiança tinha cedido passo à cooperação e tinha permitido a ambas partes forjar alianças sólidas com diversos atores da comunidade local, setor privado e instituições internacionais. O que tinha acontecido?

Os catadores de lixo

No fim da década de 1980, os recicladores do Brasil se consideravam tão “descartáveis” e inúteis como o lixo que recolhiam. Muitos recorreram ao alcoolismo e à toxicomania para tolerar a pobreza e a violência nas duras ruas em que viviam e trabalhavam. Segundo as autoridades sanitárias de Belo Horizonte, os recicladores, chamados malucos, davam à cidade a aparência de um depósito de lixo quando separavam o lixo em áreas públicas abertas e deixavam que o lixo separado se derramasse sobre as ruas e calçadas. Além disso, para proteger seu material, os trabalhadores viviam ao ar livre e os residentes mais abastados se sentiam ofendidos pelo espetáculo público que ofereciam ao banhar-se, dormir ou mudar de roupa à vista dos transeuntes. “As pessoas nos tratavam como tratavam o lixo”, explicou Maria das Graças Marçal, conhecida como Dona Geralda, que tinha criado nove filhos catando papel com eles.

Quando, em 1988, a cidade recuperou a pequena parcela de terreno municipal de Contorno, um bairro situado entre os trilhos do trem de subúrbio e o rio Arrudas, destruiu a propriedade, a moradia e a vida de 50.000 a 70.000 pessoas. Doze delas, inclusive Dona Geralda, transformaram-se em líderes de uma associação de base disposta a mobilizar os catadores de lixo; mas os alicerces deste trabalho eram instáveis. Contorno representava uma invasão, literalmente uma invasão de terras, ou seja, uma comunidade de precaristas entre quais os ladrões e toxicômanos podiam esconder-se da polícia ou perpetrar atos de violência e crime.

Mas, em 1987, duas monjas beneditinas e alguns leigos lançaram um ministério católico de rua, chamado a “Pastoral da Rua”, dirigido aos recicladores de lixo de Contorno. Seu trabalho fazia parte de uma missão mais ampla empreendida nas cidades do Brasil e seguia o exemplo de programas bem-sucedidos dedicados às prostitutas. Surgiram assim vários projetos interessantes, entre eles, o realizado pela antiga donatária da IAF, a Cooperativa de Catadores de Papel Autônomos (COOPERMARE), uma cooperativa recicladora fundada em 1989 e situada debaixo de uma ponte nos arredores dos Jardins, um próspero bairro de São Paulo.

Em Belo Horizonte e em outros lugares, o pessoal do ministério de rua vivia perto de sua congregação potencial para compreender melhor as pessoas e o desafio de sua ocupação. As primeiras conversações, orientadas a criar confiança, foram muito informais e procurou-se por meio delas ajudar as pessoas que viviam nas ruas das favelas. As conversações iniciais examinaram a reciclagem como ocupação mediante uma série de perguntas: catar o lixo é um verdadeiro trabalho? Quantas horas você trabalha? Quanto tempo leva para chegar ao lugar onde trabalha? Tem direito a um descanso? Você alguma vez pára e descansa um pouco? Você tira algum dia de folga?



Trabalhadores da ASMARE classificam e ensacam lixo.

Quanto peso transporta? Como vende você seu material? A quem? A que preço? O preço que você recebe é uniforme? Segundo Maria Cristina Bove, do ministério, a teoria em que se baseia este método é simples: os trabalhadores estão em condições de influenciar a respectiva comunidade. As reuniões legitimaram o trabalho dos catadores de lixo e, com a sua participação, aprenderam a chegar a um consenso e a desenvolver o respeito mútuo.

ASMARE

Meses depois do despejo de Contorno, os líderes indigentes e o ministério de rua se mobilizaram em nome deste grupo constituente de recicladores e redigiram uma carta aberta à Prefeitura. O envio da carta foi muito oportuno. Era época de campanha política e todos os candidatos estavam conscientes do tratamen-

to dispensado pela cidade à comunidade de rua e da importância de seu voto. A carta levou à formação, em 1990, da Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável (ASMARE), uma coalizão de 12 pessoas cuja presidente era Dona Geralda, e à assinatura do contrato da ASMARE com a cidade. O número de membros aumentou desde então para 210 pessoas que, em virtude do contrato, coletam e processam mais de 500 toneladas de lixo por mês a partir de 105 lugares de coleta em 23 universidades, 12 comunidades religiosas e 22 empresas. A ASMARE paga-lhes pelo menos o dobro do salário mínimo brasileiro. Também se empenha em melhorar suas condições trabalhistas e serviços médicos, integra antigos indigentes na sociedade e estimula as atividades de reciclagem mediante educação ambiental. A organização é administrada democraticamente e seus membros elegem cada dois anos representantes de

sete comissões permanentes (de educação, cultura e lazer, finanças, publicações e divulgação, infra-estrutura, saúde e meio ambiente). Os membros reconhecem a importância de seu trabalho como coletores profissionais de material e não catadores de lixo e reduzem ao mínimo o uso do termo “catador” nos debates da associação.

A cidade

À medida que os recicladores se organizavam, o governo municipal de Belo Horizonte experimentava uma transformação paralela. Os reformadores pertenciam à Frente Popular, um movimento político liberal de partidos múltiplos orientado à revitalização de Belo Horizonte. O vereador Patrus Ananias e Heliana Kátia Campos, conhecida popularmente como Kátia, a nova titular do tecnocrático Departamento de Saneamento (Superintendência de Limpeza Urbana da Cidade —SLU), trabalhavam juntos em prol da mudança. Kátia, ambientalista e socióloga, conhecia o desafio que representava seu cargo quando o aceitou. A cidade tinha contratado a sua firma consultora para explorar os efeitos externos do lixo sobre a região e ela tinha trabalhado para sensibilizar o pessoal administrativo e profissional do departamento aproximando-os das ruas. Muitos veteranos com décadas de experiência na burocracia, acostumados a abordar a lixo como um problema puramente técnico, responsabilizavam os catadores de lixo pela sujeira, caos e desordem da cidade.

“Os funcionários do Departamento de Saneamento me diziam muitas vezes que os recicladores de lixo roubavam o papel e o lixo e sujavam a cidade”, recordava Kátia. “Como podiam roubar o lixo? Se este fosse o caso, então talvez devêssemos ampliar o enfoque de seu trabalho porque estavam cuidando melhor do problema sanitário do que nós”. Kátia sugeriu que seis funcionários visitassem a ASMARE, que em 1990 ainda estava incipiente e não tinha espaço para reuniões. Depois de um encontro com os membros da ASMARE e funcionários da igreja nas ruas de Belo Horizonte, os gerentes de saneamento voltaram a seu departamento aturdidos. A simplicidade do espaço tinha servido de nivelador e tinha obrigado os funcionários municipais a se reunirem na rua, algo que detestavam. Alguém denominou a experiência “terapia de choque”.

Os próprios recicladores, considerando que mereciam um tratamento melhor, fizeram um esforço para que as sessões fossem realizadas dentro de casa, gesto que não foi totalmente reconhecido pelo governo municipal no princípio das negociações. Em uma reu-

nião realizada em um espaço doado, os trabalhadores municipais comentaram acerca da falta de cadeiras e de infra-estrutura adequada bem como da informalidade pessoal dos recicladores. Kátia respondeu às críticas perguntando a seus trabalhadores: “o que vocês vão a fazer a respeito?”

Em breve as reuniões começaram a realizar-se uma vez por mês e uma parte de cada uma delas era dedicada a projetos interativos. Um projeto sobre a indigência revelou a grande irritação que causava na população abastada o fato de os recicladores trocarem de roupa em público. O enfoque na forma de fazê-lo com mais discrição sensibilizou mais os funcionários municipais a respeito dos desafios da vida de rua. Depois de um longo processo dessa tomada de consciência e de negociações, criou-se confiança mútua e o reconhecimento de um interesse comum em melhorar a situação do lixo. A camaradagem chegou a criar um segmento regular em um programa público de televisão.

A parceria

Em 1990 a coleta de lixo classificada e o recolhimento de produtos aproveitáveis tornaram-se a substância de uma lei federal que incentivava estas práticas, formalizando assim o papel dos recicladores. Dois anos depois, um grupo dirigido pelo Departamento de Saneamento Municipal e pelo Departamento de Desenvolvimento Social empreendeu um projeto de pesquisas destinado a elaborar programas para as pessoas de rua. Foi interessante observar que outros serviços municipais conexos se uniram ao trabalho prestando serviços sociais e apoio aos jovens. Os funcionários desses serviços, familiarizados com as comunidades de baixa renda, fortaleceram a relação entre a SLU e a ASMARE. Os funcionários do desenvolvimento social muitas vezes se mostravam seguros da capacidade da ASMARE para alcançar as metas previstas e compartilharam esta confiança com o pessoal da SLU. Muitos tinham participado da primeira pesquisa oficial sobre as condições das pessoas que viviam nas ruas da cidade em 1989 e se sentiam sumamente envolvidos no projeto. O orgulho que as pessoas sentiam pelas realizações da ASMARE foi contagiante. De fato, como havia tanta concorrência entre os diversos ramos ansiosos por receber o crédito pelo êxito da ASMARE, todo o governo municipal teve de ser incluído como apoiador do projeto.

O contrato assinado pela SLU, Pastoral da Rua e ASMARE entrou em vigor em dezembro de 1992. Permitiu a todas as partes a colaboração em áreas definidas de vantagem comparativa ao funcionamento



Um jovem de Belo Horizonte restituiu o forro do assento de uma cadeira recuperada, um dos múltiplos projetos que apóia ASMARE.

deste programa e da aliança. O município focaliza os aspectos técnicos da coleta e classificação do lixo, promovendo ao mesmo tempo decretos e pesquisas destinados a melhorar as condições das pessoas da rua. A Pastoral da Rua proporciona apoio (acompanhamento) a todos os aspectos do trabalho dos recicladores.

A ASMARE mantém instalações de classificação e garante a qualidade de todos os elementos do programa. Uma das vantagens de trabalhar com uma entidade tecnocrática como a SLU está em sua sólida cultura de documentação e quantificação da produção. Isso tem levado a fixar pontos de referência e metas mensais. Retrospectivamente, Kátia ainda reflete sobre a relação econômica existente entre a ASMARE e a SLU. Quais são os verdadeiros custos e poupanças desta aliança de reciclagem? Um contrato do setor privado para administrar o saneamento pode implicar um custo oculto se ocorrer um importante desemprego ou subemprego entre as pessoas não incluídas como pres-

tadores de serviços. O interesse do município na proliferação e na vantagem competitiva das associações de baixa renda para atender à demanda de serviços de reciclagem a um preço razoável precisa ser equilibrado com o ônus financeiro de abordar os problemas da exclusão social e indigência.

O apoio proporcionado pela doação da IAF à ASMARE começou em 1997 e termina este ano. Com esses fundos, a ASMARE comprou equipamento e reformou o espaço de armazenagem para classificar o lixo, o que permitiu contratar um maior número de trabalhadores e pagar melhores salários. A doação também contribuiu para a produção de um vídeo institucional e organização de seminários, aumentando assim o efeito da educação ambiental da ASMARE. Atualmente, a ASMARE está ampliando este trabalho a fim de aumentar o volume de material aproveitável coletado nas habitações privadas e nas empresas.

A ASMARE reproduziu este modelo apoiando a criação de 29 associações de reciclagem no Estado de Minas Gerais e organizou o Primeiro Congresso Nacional de Catadores de Papel e Material Aproveitável, do qual participaram representantes de ONGs e dos setores público e privado.

Próximos passos

A ASMARE criou a capacidade de definir a forma como os parceiros não-tradicionais podem participar de seu trabalho estabelecendo parcerias de curto prazo ou criadas para um fim específico. Em 1988, por exemplo, três artistas e um músico locais coordenaram as fantasias e a música para o primeiro Carnaval de Catadores de Lixo e de Pessoas da Rua, com a participação de 180 recicladores de lixo. O evento, organizado pela ASMARE, foi um meio de reconhecer o trabalho ambiental dos catadores, bem como a voz cívica e a participação na cultura local. O carnaval da ASMARE, organizado desde então anualmente com a ajuda de um grupo diferente de artistas e empresas, tem aumentado significativamente o turismo e promovido o apoio da indústria turística.

Em 1999, a ASMARE uniu-se à UNICENTRO Newton Paiva, universidade de uma empresa privada, para organizar a exposição ECOAR em que se mostrou a diversidade dos bens reciclados, incluindo utensílios domésticos e móveis dos jovens carpinteiros da ASMARE. A criatividade no uso do material reciclado foi o tema de uma casa-modelo numa zona abastada da cidade. Durante o mês que durou a exposição, artistas locais e apresentadores atuaram em honra da ASMARE e da atividade de reciclagem. A UNICENTRO continua participando por meio de um intensivo programa empresarial de estágios que emparelha os membros da ASMARE com estudantes ambiciosos que se mostram fascinados pelo êxito da ASMARE como modelo empresarial. Além disso, a ASMARE criou sólidas parcerias de atividades de reciclagem com a Belgo Mineira, Banco Itaú, McDonald's, Toshiba e C&A, uma grande loja de departamentos.

A ASMARE reproduziu este modelo apoiando a criação de 29 associações de reciclagem no Estado de Minas Gerais e organizou o primeiro Congresso Nacional de Catadores de Papel e Material Aproveitável, do qual participaram representantes de ONGs e dos setores público e privado. Em janeiro foi

inaugurado o Bar de Reciclagem, um elegante lugar para almoçar que promove o uso criativo de material reciclado no desenho de interiores, na comercialização e na promoção cultural. Oferece também aos jovens recicladores que estão subindo na escala profissional a oportunidade de adquirir experiência prática na indústria de restaurantes, desenho e turismo.

Aplauso

A ASMARE recebeu prêmios do Project Life das Nações Unidas e da Fundação Getúlio Vargas, bem como o Prêmio de Gestão Pública da Fundação Ford. Quando Cláudia, a revista feminina mais popular da América Latina, condecorou a parceria da ASMARE com o Prêmio Cláudia, um dos mais cobiçados do Brasil, fez a entrega a famosa atriz Fernanda Montenegro, do filme "Estação Central", nomeada para o Oscar. A ASMARE também recebeu a visita de Danielle Mitterand, ex-Primeira Dama da França. Este tipo de atenção é um reconhecimento da importância da integração das pessoas de baixa renda nas operações técnicas de Belo Horizonte, uma realização muito mais surpreendente se considerarmos o contexto das tensões históricas —para não mencionar a violência— entre a cidade e os catadores. Em tempo muito breve, a transformação de adversários em sócios teve como resultado uma situação em que saíram vencedores tanto os administradores municipais como os recicladores de lixo.

Judith Morrison é representante da IAF para Brasil e a Colômbia.

Na IAF A Marcha do Desenvolvimento

Estudo das Remessas

Em março de 2001, a IAF, em cooperação com o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) das Nações Unidas, realizou em Washington a primeira conferência sobre o potencial de desenvolvimento das remessas. “Enfoques para aumentar o valor produtivo das remessas”, resultado da recente insistência das três instituições, reuniu pesquisadores do Banco Mundial e da CEPAL com funcionários do governo, ONGs e dirigentes das associações locais que trabalham com doações concedidas pela IAF no México e no Haiti. Em seu discurso de abertura, o organizador da conferência, Carlo Dade, representante da IAF para a

Foto: PATRICK BRESLIN



Carlo Dade, representante da IAF, na abertura da primeira conferência sobre o uso das remessas no desenvolvimento.

República Dominicana e o Haiti, descreveu as dimensões do fluxo de remessas e a necessidade de compreender esse fenômeno. O orador principal, Raúl Rodríguez, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, fez eco a este pensamento com uma lista de advertências.

Uma sessão de antecedentes em que foram apresentadas as conclusões dos projetos de pesquisas do Banco Mundial e da CEPAL foi seguida de duas sessões temáticas. Uma concentrou-se em trabalhar com associações locais e citou o exemplo específico da APOYO, donatária mexicana da IAF. A segunda examinou outros possíveis sistemas de transferência (consultar o artigo sobre o Fonkoze neste número).

Desta análise das experiências iniciais com as remessas e as comunidades que as enviam surgiram duas mensagens-chave. A primeira, indicada por Dade no começo da sessão, advertia a comunidade do desenvolvimento que não se atribuisse demasiada importância ao volume dos fluxos de remessas. As remessas representam dinheiro recebido por pessoas de baixa renda e enviado a pessoas ainda mais pobres para atender a necessidades básicas, declarou. E acrescentou: “a sensibilidade com relação às complexidades é um requisito absoluto para alavancar remessas para o desenvolvimento”.

A segunda mensagem, apresentada por Rodríguez, é que o envio e o recebimento de remessas por parte das comunidades devem ocupar um primeiro plano em todo debate sobre a possibilidade de trabalhar com este recurso. “Cuidado para não subestimar as prioridades e a lógica das associações locais”, instou os participantes em seu discurso principal.

“As remessas talvez sejam a forma mais antiga e duradoura de assistência exterior, mas representam um território inexplorado para os profissionais do desenvolvimento”, insistiu Dade meses depois da conferência. “Serão necessárias novas aptidões e sobretudo novos enfoques centralizados na abertura e participação, algo em que a IAF tem mais de 30 anos de experiência”.

Favor consultar a página 74 para obter informação sobre a publicação de documentos desta conferência.

Na IAF A Marcha do Desenvolvimento

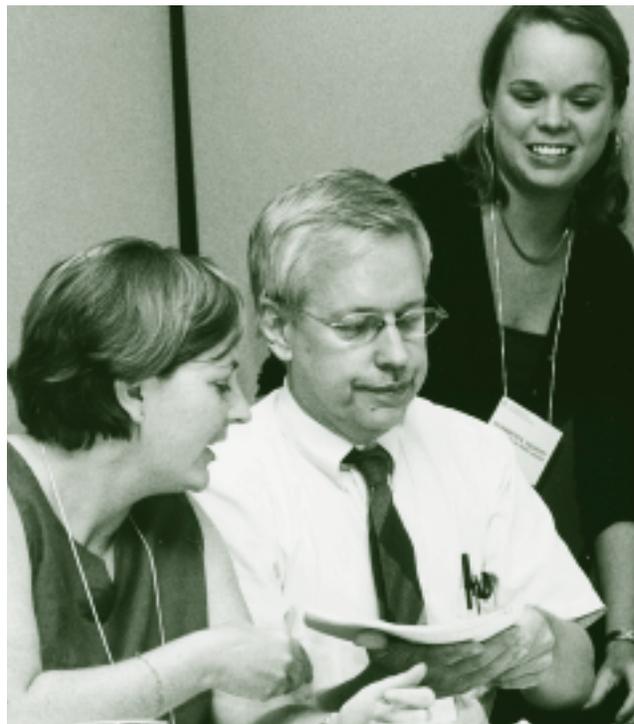
A IAF no Congresso da LASA

Kevin Healy, representante da IAF para a Costa Rica, Honduras e Panamá, e Judith Morrison, representante para o Brasil e a Colômbia, fizeram exposições no XXIII Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos (LASA), realizado em Washington, D.C. de 6 a 8 de setembro.

Na sessão sobre políticas relacionadas com indígenas e doadores nos Andes, Healy examinou o longo envolvimento da IAF com as populações indígenas, que ele ressaltou em quatro relatos de êxito tirados de sua nova obra *Llamas, Weavings and Organic Chocolate* (Lhamas, Tecelagens e Chocolate Orgânico), cuja resenha figura na página 66. Morrison participou do painel de discussão sobre os direitos à terra dos descendentes de africanos e presidiu uma sessão sobre o desenvolvimento econômico nas comunidades afro-latino-americanas. Nesta última, também fez uma exposição sobre os projetos de base eficazes financiados pela IAF e iniciados por afro-latinos. Criola, uma ONG donatária da IAF a serviço das artesãs de origem afro-brasileira com sede no Rio de Janeiro, foi representada na sessão por Dacia Costa, sua Diretora. Ver na página 74 informação sobre *Desenvolvimento Econômico em Comunidades Latino-Americanas de Descendência Africana*, publicação que compila as exposições apresentadas.

Healy e Morrison são amplamente reconhecidos na profissão do desenvolvimento e no mundo acadêmico como especialistas em questões que afetam, respectivamente, as populações indígenas e as comuni-

dades de afrodescendentes deste Hemisfério. Desde a realização da conferência da LASA, Healy tem falado em universidades e museus e em eventos de redes de filantropia social em todos os Estados Unidos e a grupos de trabalho da sociedade civil em Washington, D.C. A convite da antropóloga Helen Safa, Morrison fará uma apresentação complementar no XXIV Congresso da LASA em Houston.



Kevin Healy (acima) e Judith Morrison (na extrema esquerda na foto de abaixo), do grupo da IAF participante no Congresso da LASA, falaram sobre o trabalho da IAF com populações indígenas e comunidades afro-latinas.

Raça, Etnicidade e Desenvolvimento

Como parte do Diálogo de alto nível sobre raça, etnicidade e inclusão na América Latina e no Caribe, promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e realizado em 18 e 19 de junho de 2001, a Fundação Interamericana, juntamente com o Banco Mundial, a Organização Pan-Americana da Saúde e o Diálogo Interamericano, patrocinou um workshop para profissionais do desenvolvimento e de assuntos internacionais de todo o Hemisfério.

Mas, primeiro, ouviram as idéias expressas por uma série de funcionários e autoridades bancárias que focalizaram a necessidade de assegurar a participação das populações indígenas e dos cidadãos de ascendência africana na vida econômica e política das Américas. Enrique Iglesias, presidente do BID, inaugurou o evento de dois dias; usaram da palavra dois conferencistas principais: Mary Robinson, alta comissária das Nações Unidas para os direitos humanos, e Roberto Brant, ministro de seguridade social do Brasil. A população de ascendência indígena e africana do Hemisfério esteve bem representada tanto na audiência como entre os membros dos grupos especiais de peritos, entre os quais figuraram Benedita da Silva, primeira mulher afro-brasileira eleita para exercer o cargo de vice-governadora do Rio de Janeiro e, desde então, o cargo de governadora; Otilia Lux de Coti, ministra da cultura e primeira mulher indígena a exercer cargo de nível ministerial na Guatemala; e Vítor Hugo Cárdenas, primeiro vice-presidente da Bolívia de ascendência indígena.

“A sociedade vai mudar, pouco a pouco”, disse Lux de Coti a *Desenvolvimento de Base* no segundo dia da conferência, “mas vai mudar. No entanto, temos de continuar lutando a fim de que as populações indígenas e também outros povos adquiram visibilidade, de forma que sejamos considerados na formulação de programas e políticas. Há muito trabalho a fazer, mas agora os jovens têm muitas mais oportunidades porque abrimos o caminho”. Ao usar da palavra no painel de abertura no dia anterior, ela tinha exposto detalhadamente as dificuldades que enfrentara na escola e a reação escandalizada que se pro-

duziu quando ela, mulher maia, foi designada para exercer seu cargo atual. “Vou responder com minhas ações”, declarou. “Vou ser inclusiva como ministra e vou presidir um ministério que esteja a serviço das diversas culturas da Guatemala.”

O diálogo de dois dias concluiu com o painel da IAF sobre desenvolvimento de base nas comunidades de ascendência africana, presidido por Linda Borst, vice-presidente de programas da IAF. Judith Morrison, da IAF, membro do painel, falou do apoio prestado pela IAF às iniciativas de auto-ajuda, sob a forma de cerca de 750 doações, destinadas a melhorar as condições de vida destas comunidades. Morrison participou posteriormente do painel do BID intitulado “Avanços da pesquisa sobre inclusão social”, durante o fórum de organizações não-governamentais da Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância, convocada pelas Nações Unidas e realizada em Durban, África do Sul, de agosto a setembro de 2001. Falou da importância do desenvolvimento da comunidade na promoção da inclusão social. Posteriormente, na parte oficial da Conferência das Nações Unidas, também representou a IAF no “Diálogo de Alto Nível de Financiadores”, promovido pelo BID, reunião muito pequena de representantes de bancos radicados na Europa e na América do Norte e outras entidades de assistência.

Kevin Healy, representante da IAF, acompanhado de personalidades políticas indígenas pioneiras como Vítor Hugo Cárdenas e Otilia Lux de Coto.

Foto: PAULA DURBIN



Na IAF

Donatários da IAF nas Notícias

A Representante Hilda Solís Visita Donatários da IAF

Em depoimento apresentado em 9 de maio à Subcomissão de Operações no Exterior da Comissão de Alocações da Câmara de Representantes dos Estados Unidos, a Representante Hilda Solís (Califórnia) propôs com veemência um aumento na alocação de fundos para a IAF em 2003, pedido apoiado por sua recente experiência pessoal com os donatários da IAF e seus beneficiários. A Representante e sua assistente, Nidia Bautista, viajaram em meados de março para visitar os projetos financiados pela IAF em El Salvador e na Nicarágua.

Seu itinerário incluiu o projeto REDES financiado pela IAF, um “mercado ambulante” de quiosques que circula pelos bairros de Mexicanos, em San Salvador,

El Salvador, e uma reunião com os administradores do programa de saúde rural preventiva da AVODEC, donatária da IAF em Jinotega, Nicarágua. “Foi para mim uma grande satisfação ver que os recursos se destinam a ajudar as pessoas mais necessitadas”, disse a Senhora Solís referindo-se às suas visitas. “Por isso é importante apoiar a continuação do financiamento de programas deste tipo, que investem para que as comunidades se tornem auto-suficientes. À luz das freqüentes devastações que os países centro-americanos têm enfrentado no passado e das dificuldades financeiras que agora enfrentam, esses programas são essenciais para a revitalização das economias, criação de um espírito comunitário e um sentido de família”.

Como preparação para seu depoimento, a Senhora Solís tinha preparado uma versão provisória de um pedido de financiamento adicional para a IAF no projeto de lei de Alocações para Operações no

A Representante Hilda Solís com os administradores de um programa de saúde da AVODEC na Nicarágua, abaixo. À direita, ela visita um quiosque da REDES em San Salvador, El Salvador.



Fotos: PATRICK BRESLIN



Exterior da Subcomissão, distribuído a seus colegas. Sua carta de apoio foi também assinada por outros 24 membros da Câmara.

DHL e a IAF: um Acordo Doce

A Fundação La Ruche, donatária da IAF, recebeu US\$10.000 da DHL International Haiti, S.A, escritório local da gigantesca empresa de serviços de entregas urgentes. O compromisso, igualado pela IAF, financiará um projeto de reflorestamento e apicultura do qual participarão 50 mulheres haitianas de La Montagne, comunidade do povoado de Jacmel situado a 96 km de Port-au-Prince, capital do Haiti. Save A Country, organização filantrópica sediada no Haiti, é a ligação entre a DHL e a Fundação La Ruche. Em 1998 esta última recebeu US\$255.940 da Fundação Interamericana para parcerias de investimento social como esta, da qual participam famílias radicadas no Sul do Haiti.

Desde que receberam o desembolso inicial da DHL, as participantes do projeto, muitas selecionadas entre as mulheres membros da Famm Vayan, ou Mulheres Corajosas, uma organização de base local, têm cumprido um estrito programa, estabelecendo colméias em uma parte de seu terreno e publicando um manual de treinamento. Além de aptidões em apicultura, elas aprenderão a comercializar o mel que produzem e receberão assessoramento em crédito, segundo Jessie Nicolas, gerente da DHL-Haiti e fundador de Save A Country. As 7.000 árvores frutíferas a serem plantadas reforçarão esta nova fonte de renda procedente da produção de mel e melhorarão o meio ambiente circundante.

“A DHL sente-se satisfeita em apoiar este projeto e considera que os benefícios concordam com o compromisso da DHL em investimento social no Haiti”, declarou Nicolas. “Espero que o compromisso da DHL tenha efeito positivo e duradouro. Uma criação sustentável de empregos e riqueza significa uma melhor economia para o país e mais negócio para a empresa”.

Fotos: REBECCA JANES



Apicultora da Famm Vayan com uma colméia.



Apicultoras da Famm Vayan com equipamento de proteção.

11 de setembro de 2001 na IAF

Em 11 de setembro, tal como todos os funcionários públicos, o pessoal da IAF foi liberado tão logo começaram a chegar notícias sobre os horríveis ataques ao Trade Center em New York e ao Pentágono, a umas poucas estações do metrô de sua sede em Arlington, no Estado de Virgínia. Ao abrir o correio eletrônico no dia seguinte, foi comovedor receber as expressões de preocupação, condolências e solidariedade de pessoas e organizações de todo o Hemisfério. É impossível publicar na revista todas as mensagens, mas as linhas extraídas de algumas expressam a profundidade e amplitude destes sentimentos de amizade.

Argentina

Ainda sob o impacto dos acontecimentos dos últimos dias, esta comunicação leva a todos as saudações de seus amigos e a nossa preocupação pelo seu bem-estar. Envio a todos um abraço.

Jorge Carpio

Recebam uma afetuosa saudação e nossas expressões de solidariedade. Estes horríveis acontecimentos nos têm comovido verdadeiramente e podemos apenas oferecer nossas preces para que se possa erradicar o terrorismo mundial e viver em verdadeira paz. Em nome da Fundación Eugenio Mendoza, tornamos extensivas estas expressões de amizade a toda a equipe da IAF.

Morella Ramirez

Desejo manifestar-lhes meu pesar pelo terrível atentado e transmitir-lhes toda a nossa solidariedade. Aqui em Buenos Aires passamos por situações semelhantes —com menos mortos— mas tem sentido contar as vidas que se perdem?

Adriana Rofman

Universidad Nacional de General Sarmiento

Brazil

Acompanhamos com preocupação as imagens pela televisão e pedimos a Deus que vocês e seus entes queridos estejam bem, assim como os demais cidadãos de seu país.

Dacia Costa

Sonhamos com um mundo em que as diferenças sejam tratadas de forma pacífica.

O Brasil condena todo e qualquer ato terrorista. Nós, os membros da *CEPO-Coperserviços*, queremos oferecer nossa sincera solidariedade com o povo dos Estados.

Espero que todos estejam bem. Aqui no Brasil rezamos pela paz. Na cultura afro-brasileira este ano reina Ogum, o deus guerreiro. Para prevenir a guerra é importante que todos creiam e pratiquem o ato do perdão. Espero que o coração pacífico e a cabeça fria também tenham isso em mente.

Bolsa Amazonia

A *Sociedade Afro-Sergipana de Estudos e Cidadania (SACI)* e o mundo assistiram horrorizados ao atentado sofrido pelos Estados Unidos da América e pelo povo estadunidense. Em consonância com a posição adotada oficialmente pelo Governo brasileiro, manifestamos nosso repúdio a esse ato de violência, crueldade, intolerância e assalto. O SACI também se une em espírito de solidariedade e fraternidade a todos os que desejam liberdade e democracia sem fronteiras para todos os países. Sonhamos com um mundo em que as diferenças sejam tratadas de forma pacífica.

Desejamos manifestar nossa solidariedade pelos acontecimentos ocorridos na última semana e esperamos que em muito breve se recupere a situação de paz nos Estados Unidos e em todo o mundo.

CIDADE (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos)

Desejamos manifestar nossos votos de solidariedade, pesar e repúdio aos atos de violência que vitimaram os Estados Unidos. Nada justifica métodos que ferem toda a humanidade.

Projeto do Risco ao Rabisco

Conselho Estadual da Condição Feminina

Por mais que nos perguntemos o porquê de tudo isso, por que o ser humano permite que se chegue a tal situação, não obteremos nunca a resposta que buscamos. Nossas mais sinceras condolências.

Projecto Denes

Desejo expressar meus sinceros pêsames ao povo dos Estados Unidos. Tenho esperanças de que o mundo encontre seu caminho de justiça e de paz.

Coalizão Rios Vivos

Belize

O amor nunca acaba e os acontecimentos ocorridos nos últimos dias demonstram o valor da solidariedade e da ajuda ao próximo.

Paul Jones

Colômbia

Há cinco minutos tomei conhecimento da situação. Não há palavras; este momento está repleto de medo e tristeza.

María Teresa

Aterrados, manifestamos nossa solidariedade com todo o povo norte-americano. O que ocorreu é um atentado contra toda a humanidade e a dor domina todos nós. Esperamos, com a graça de Deus, superar o que acaba de acontecer e trabalhar e consolidar um mundo em paz e sem terrorismo.

*Manuel Guillermo González, Neyla Rubio
Evaluar Consultar e Evaluar Auditores*

A *Corporação Sisma Mujer* expressa sua solidariedade. Além disso repudia todo ato que, por meio da violência terrorista, pretenda reivindicar direitos. Hoje, mais do que nunca, apostamos na educação, na solidariedade e na plena vigência dos direitos humanos como compromisso fundamental para a construção de uma sociedade justa, democrática e tolerante.

Em Cali lamentamos muito todo o ocorrido ontem e lhes enviamos nossos sentimentos, repletos de coragem, calor humano e boa vontade. Todos nós, o pessoal da *CEDECUR* e da *Red Fuerza Viva de Mujeres*, estamos com vocês. Esperamos que encontrem o ânimo para seguir em frente.

Acompanhamos todos vocês e seus conterrâneos nestes momentos de tanta desolação e dor. Com profundos sentimentos de completa solidariedade e estima, todo o pessoal de *CII-VIVENDAS* envia-lhes esta expressão de pêsames.

Equador

Com profunda indignação, presenciamos os graves atentados ocorridos em seu país. Nestes momentos trágicos que enlutam muitos lares americanos, desejamos expressar a nossa solidariedade e o enérgico repú-

dio a estes graves acontecimentos. Como sempre, reiteramos nosso especial apreço e consideração. Saudações cordiais da equipe do *IPDA*.

Nós, do escritório do *FEPP-Cuenca*, desejamos enviar a nossa nota de solidariedade com o povo dos Estados Unidos e, de modo especial, como todos vocês. Ato repudiáveis como estes não fazem senão avivar a nossa convicção pelos valores profundos do humanismo cristão, da paz e do desenvolvimento.

Nós, da equipe do *CEDERENA* e do Projeto EC-374, desejamos enviar nosso voto de solidariedade com o povo estadunidense. Repudiamos todos os fatos ocorridos na última terça-feira, 11 de setembro, uma vez que somente representam um ataque contra a paz e a ordem mundial.

Guatemala

Recebam nossas mostras de solidariedade, extensivas ao povo norte-americano, para que esta ignominiosa situação não continue, bem como o nosso profundo desejo de que nestes momentos difíceis, a razão prevaleça sempre.

Rosamaría Cruz

Nós, o pessoal da *Fundación para el Desarrollo Educativo Social y Económico (FUNDADESE)* e o povo de Chichicastenango, expressamos a todos vocês e seus compatriotas a nossa profunda solidariedade e consternação pelos atos que enlutam milhares de famílias inocentes de seu país. Elevamos nossas preces ao Criador para que se iluminem novos caminhos e se demonstre que o poder do homem maligno não se compara com o poder de Deus.

É uma grande alegria saber que todo o pessoal da IAF não sofreu diretamente nenhum dano, embora seja lamentável o sofrimento do povo norte-americano. Agora devemos estar muito atentos. Há grupos interessados em gerar inimigos e guerra contra todo suspeito de atos terroristas. Será um grande desafio para o Governo e o povo dos Estados Unidos não cair nessas manipulações, as quais não ajudarão a esclarecer os fatos, mas a obscurecê-los e levar todos a um conflito bélico de grandes proporções. Em nossas orações pedimos para que a calma, a prudência e a objetividade sejam os princípios que norteiem a resposta a ser dada pelo seu governo.

Erick Granados

Na IAF Donatários da IAF nas Notícias

Haiti

Permitam-me desejar a todos coragem e firmeza, rogando-lhes que recebam minhas mais distintas saudações.

Presidente dos Escoteiros do Haiti

Honduras

O *Centro San Juan Bosco*, com sede em Tela, Honduras e a *Organización de Pobladores Urbanos de Tela*, composta de pais das crianças trabalhadores a quem temos alimentado e fortalecido, enviam a todos uma mensagem de solidariedade perante os acontecimentos de violência contra o povo americano. Rezamos para que a calma e a paz retornem logo.

Esperamos que todo este conflito se resolva para bem de toda a humanidade no menor prazo possível, embora reconhecamos que pode ser uma situação de longo prazo.

FUNBANHCAFE

México

Os membros do *Grupo K'nán Coch* desejam expressar sua preocupação pelos acontecimentos ocorridos hoje. Aceitem nossas expressões de solidariedade.

Nós, da *Equipo Povo* e *CDP-Z*, desejamos enviar-lhes uma mensagem de solidariedade e preocupação. É terrível que a violência continue a aumentar no mundo e que tantas pessoas inocentes tenham de sofrer as conseqüências. Temos a esperança de que todos nós que trabalhamos pela não-violência e por construir um mundo onde reine a justiça e a fraternidade, algum dia triunfemos em nosso empenho de unir a toda a humanidade.

O que aconteceu na cidade de New York é um pesadelo. É incrível que haja gente assim, capaz de cometer crimes dessa magnitude. Não posso acreditar, simplesmente não me entra na cabeça. Espero que isto não leve a uma escalada da violência. Espero que os culpados sejam castigados e também que este pavoroso ato totalmente injustificado nos ensine a todos que a violência não serve para nada. Nada se ganhará com uma tragédia igual em outro país.

Carmen Pérez

Nicarágua

Todos nós estamos pensando em vocês. Realmente as imagens da TV são pavorosas. Eu só tinha visto tais imagens no cinema. Contem com a nossa solidariedade, apoio moral e ânimo. Estamos prontos para ajudar.

Delia Sevilla

Despertamos horrorizados com a tragédia ocorrida em New York e Washington, resultado de ações terroristas. Recebam em nome da nossa equipe de trabalho e no meu próprio as nossas mais sinceras condolências. Que Deus lhes dê fortaleza, especialmente aos familiares das vítimas e aos mandatários para superar esta situação e seguir em frente.

REMISA

Estamos profundamente comovidos pela tragédia que hoje abate o povo norte-americano. O pessoal e a equipe de direção da *Fundación Orlando Robleto Gallo* expressam a todos o seu pesar e solidariedade com as famílias das vítimas. Nestes momentos de dor elevamos nossa oração pelas vitimas deste fato abominável.

Peru

A nossa Associação envia-lhes as expressões de solidariedade e apoio nestes momentos tão trágicos que vive seu país. Ao mesmo tempo, aproveitamos a oportunidade para repudiar e condenar atos terroristas e covardes como os perpetrados em New York e Washington. Mas estamos certos de que o povo norte-americano saberá ir em frente e o sucedido somente sirva para afiançar os princípios morais e éticos em que se baseia o desenvolvimento da grande nação do Norte.

UDECO

Estamos unidos na sua dor e condenação e sobretudo na luta para mudar este mundo e torná-lo mais humano, deixando estas atrocidades muito atrás de nós.

IDRS

Desejamos enviar-lhes nossas expressões de solidariedade com vocês e com o povo norte-americano. Esperamos que nenhum funcionário da IAF tenha perdido familiares e que logo se recuperem desta situação tão inesperada.

Bosques del Norte, S.A.

Muito nos alegra saber que você e todo o pessoal da IAF estão bem. Temos a esperança de que seu país tenha uma pronta recuperação, o que, no final, será para o bem de toda a humanidade.

ALLPA S.A.C.

Com grande surpresa e muito pesar tomei conhecimento dos terríveis fatos ocorridos em New York e em outras partes dos Estados Unidos. Desejo expressar-lhe minha solidariedade perante estas circunstâncias e invocar a Deus para que os proteja e cuide em tão dolorosas situações. Esperemos que tais ações não voltem a repetir-se e que retorne a paz.

Guillermo Rivero

Os acontecimentos ocorridos em New York e Washington realmente são uma barbárie. O mais terrível é a perda de tantas vidas inocentes. Todos nós, em nossa organização, nos solidarizamos com vocês e com seu país nestes momentos difíceis. Que Deus ilumine os mandatários para que as conseqüências não façam perder o controle da situação.

José Crespo

Recebam a saudação do *Centro para el Desarrollo Urbano e Rural (CEPDUR)*. Em primeiro lugar, desejo expressar minha solidariedade com vocês e com todo o povo norte-americano pelo ocorrido. Nós sempre condenamos qualquer ato terrorista, qualquer que seja sua origem. Os fanáticos escolhem esta via porque querem solapar o sistema democrático. Nós passamos por esta situação durante 12 anos e sabemos como é difícil e duro. Este flagelo nos tem custado muito!

República Dominicana

Estou profundamente consternado com os acontecimentos, a perda de tantos seres humanos e a imensidade de recursos que serão necessários para compensar os prejuízos. Acompanho todos vocês nestes momentos tão tristes. O meu coração ficou destruído com esta espantosa tragédia.

Telésforo González Mercado

O coração de todos nós, da *CEZOPAS*, bate em uníssono com o de todos vocês nesta dor que todos sofremos. Oramos para que o povo norte-americano, com a ajuda de Deus Pai e de todos os seus irmãos latino-americanos, possa erguer-se com ânimo forte para restaurar o perdido, mas sobretudo para não deixar perder seu espírito empreendedor e sua força de vontade.

A família *IDEC* une-se à sua dor pela barbárie cometida contra os nossos irmãos dos Estados Unidos. O terror não triunfará enquanto houver homens e mulheres dispostos a mostrar o caminho para sair das trevas, porque sempre levantaremos a tocha da liberdade.

Venezuela

Estamos consternados pela tragédia ocorrida no seu país. Lamentamos pelas pessoas inocentes afetadas por esta violência sem sentido e acompanhamos a dor de suas famílias. Desejamos expressar nossa solidariedade com todos vocês e com todas as pessoas que afetadas por esta tragédia.

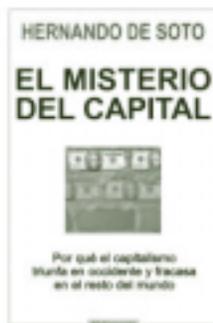
Consortio Justicia

O pessoal da *Fundación Papyrus* une-se para expressar-lhes nossos sentimentos de condolência e solidariedade pelo terrível desastre que sofreram. Todos nós nos sentimos afetados e indignados pelas horríveis cenas e lamentamos profundamente o elevado número de vítimas e danos materiais, produto do atentado terrorista. Pedimos a Deus que encontrem a coragem e a fortaleza necessárias para perdoar e seguir em frente e que o mundo inteiro possa conviver no amor, na paz e no respeito.

Desejamos expressar-lhes nossa dor pelo ocorrido e nossa solidariedade nos momentos de tanta tristeza para todo o mundo. Nós nos unimos a todos vocês em seus sentimentos. Há algo que possamos fazer?

Mancomunidad de Barinas

Na IAF Recursos



O mistério do Capital: Por que o Capitalismo Triunfa no Ocidente e Fracassa no Resto do Mundo

Por Hernando de Soto
El Comercio: Lima, 2000
Basic Books: New York, 2000

Resenha de Bob Maguire

“A hora do maior triunfo do capitalismo”, começa Hernando de Soto em *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (O Mistério do Capital: Por que o Capitalismo Triunfa no Ocidente e Fracassa no Resto do Mundo),

“é a hora de crise”. Refere-se assim à queda do comunismo, a qual permitiu ao capitalismo dominar o mundo. Depois de elaborar em 228 páginas sobre o sentido desta declaração inicial em um estilo fácil de ler e preciso em sua argumentação, o autor conclui que o capitalismo está em crise “porque os países em desenvolvimento e os países ex-comunistas não conseguiram ‘globalizar’ o capital em seu território”. A maior parte dos habitantes desses países”, continua, “vê o capitalismo como um clube privado, um sistema discriminatório que somente beneficia o Ocidente e as elites que vivem dentro de redomas de vidro protetoras e exclusivas”.

Segundo de Soto, este “sistema discriminatório” excluiu 80% dos habitantes desses países da oportunidade de utilizar seu capital econômico para segurança,

Hernando de Soto e a IAF

Desde a publicação de *The Other Path* (O outro caminho) em 1989, Hernando de Soto vem desfrutando do prestígio de uma figura internacional nos meios de comunicação. O semanário *Time* o designou como um dos cinco principais inovadores latino-americanos do último século; o semanário *The Economist* considera seu Instituto Libertad y Democracia (ILD) como um dos principais grupos de peritos do mundo; a revista *Entwicklung und Zusammenarbeit* o identifica como um dos mais importantes teóricos sobre desenvolvimento; e recentemente figurou em primeiro plano no programa *Commanding Heights: The Battle for the World Economy* (Das alturas dominantes: a batalha pela economia mundial), em seu título original na PBS, rede de televisão pública dos Estados Unidos. Seu último livro *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (O mistério do capital: por que o capitalismo triunfa no Ocidente e fracassa no resto do mundo), cuja resenha se apresenta aqui, é o livro mais vendido no Peru e foi traduzido em 20 idiomas. O Banco Interamericano de Desenvolvimento o designou um dos melhores 10 livros publicados sobre negócios e finanças em 2000 nos Estados Unidos e no Reino Unido.

Antes que de Soto se transformasse em pessoa famosa, suas estratégias audazes para a redução da pobreza tinham captado a atenção da Fundação Interamericana (IAF). Em 1985, a IAF concedeu à ILD uma doação de US\$243.600 para elaborar um sistema privado para o registro e concessão de títulos de propriedade no setor informal do Peru, especialmente nos bairros de baixa renda de Lima. Esses fundos permitiram ao Instituto avaliar os sistemas utilizados nos Estados Unidos, Alemanha, Austrália, Espanha, Brasil e Chile como modelos de registro da propriedade no Peru. “O apoio da IAF foi indispensável para a formulação de nosso programa de reforma de propriedades iniciado no Peru na década de 1980”, explicou Manuel Mayorga, Diretor Executivo do ILD, ao *Desenvolvimento de Base* ir para o prelo. “Assentou as bases para a sensibilização da opinião pública e criou um espaço na agenda política peruana para os problemas que enfrentam os cidadãos de renda mais baixa”.

Katherine Hutter, estagiária da IAF

investimento e crescimento. Alguns poderiam argumentar que os pobres se beneficiam do capitalismo global por meio do acesso a produtos de consumo como comida rápida, aparelhos tecnológicos e outros indicadores da economia global de hoje. Não obstante, de Soto insiste em que os benefícios reais do capitalismo surgem da conversão da propriedade informal dos pobres —o que ele denomina de “capital morto”— em bens legalmente reconhecidos que podem ser utilizados facilmente para criar capital adicional. Não somente a maior parte do capital das pessoas de baixa renda do mundo está “morto,” como demonstra de Soto com estatísticas e tabelas baseadas em dados do Peru, Egito, Filipinas e Haiti, mas em sua totalidade supera o valor do capital legalmente reconhecido do governo e da indústria em países em desenvolvimento e nos países ex-comunistas por uma magnitude de pelo menos três ou quatro vezes seu valor.

O autor sabe bem do que escreve. Um profissional de influência e muito respeitado no Peru, seu país natal, de Soto estabeleceu um pequeno ateliê de costura em uma zona periurbana, como têm feito milhares de trabalhadores migrantes que chegam a Lima, e depois procurou registrá-lo legalmente. A odisséia confirmou sua suspeita de que o sistema legal funciona para negar aos empresários da economia informal a formalização de seus direitos de propriedade. Apesar de ter um valor em excesso do capital encontrado na economia formal, este capital permanece “morto,” verificou de Soto, condenando esses empresários —e a sua contraparte no resto do mundo— a uma participação marginal na muito decantada economia global.

Com o apoio de uma equipe sofisticada de pesquisadores, de Soto finalmente conseguiu legalizar sua empresa —depois de dedicar 289 dias em tempo integral ao processo de registro e de pagar US\$1.231 em taxas. O processo de obter o título de propriedade de terras pertencentes ao Estado, onde um grande número de empresários migrantes estabelece seus negócios, foi ainda mais difícil. Foram necessários 207 passos administrativos em 52 escritórios do governo, o que levou a de Soto e sua equipe seis anos e onze meses. Experiências semelhantes com colaboradores no Egito, nas Filipinas e no Haiti descobriram também enormes somas de capital morto e obstáculos igualmente insuperáveis para empresários tanto urbanos como rurais que queriam utilizar seu capital do mesmo modo que o fazem os que funcionam sob a redoma de vidro.

Citando esta experiência apenas como o topo do iceberg, de Soto argumenta que a redoma de vidro do capitalismo desperdiça e inutiliza o capital das pessoas de baixa renda; se não forem evitadas, as explosões

sociais, a violência e o terrorismo que surgem de uma crescente população excluída se transformarão em realidade permanente. O autor desafia os que funcionam sob a redoma a não temer o resultado de proporcionar a igualdade de possibilidades às pessoas de baixa renda. Uma vez que o capital morto dos que estão excluídos do clube privado do capitalismo possa ser utilizado legalmente como garantia para o investimento e a segurança, serão assentadas as bases para um crescimento econômico maciço e aumento do capital social até mesmo nos países mais pobres.

Para ressaltar seu argumento, de Soto baseia-se extensivamente nas pesquisas que está realizando no Haiti, um dos países de pobreza mais notória no Hemisfério Ocidental. Teve aí a sorte de descobrir diversos aliados entre os líderes políticos e econômicos do país. Deveu-se isso, pelo menos em parte, ao resultado de tais experiências como, por exemplo, a de um grupo de mulheres haitianas, gerentes de banco, que há 20 anos procuravam conhecer melhor as condições de vida de vendedoras haitianas pobres nos mercados de Port-au-Prince. Estas profissionais da classe média alta decidiram que cada uma tentaria viver por um mês com menos de US\$100, a renda mensal das vendedoras.

“Não havia meio de fazer isso”, Marie Michèle Rey, uma das participantes, recordou-me recentemente. “Essa experiência nos fez apreciar os problemas que essas mulheres enfrentavam todos os dias somente para sobreviver. Não podíamos crer”. Tomando consciência desta situação, as gerentes bancárias criaram um programa de microcrédito e de treinamento em administração financeira que estabeleceu um precedente. Como consequência, os bancos haitianos, que outrora evitavam como praga conceder empréstimos de US\$100, hoje concorrem entre si para que as vendedoras de mercados pequenos participem de suas carteiras de empréstimos bem-sucedidas.

A estratégia de “caminhar um quilômetro nos sapatos delas”, de duas décadas atrás, teve um impacto pessoal profundo em Rey e a obrigou a escolher o caminho ativista. Como Ministra das Finanças do Haiti e atualmente como funcionária econômica principal do governo em negociações, tornou-se defensora proeminente da pequena empresa e da justiça econômica. Porém, poucos entre as elites do capitalismo— sejam gerentes bancários ou outros do Ocidente ou as exceções em países ex-comunistas ou países em desenvolvimento— estão preparados para enfrentar os desafios dos pobres como o fizeram as gerentes bancárias. E de Soto reconhece esse fato. Não obstante, teme que, se os líderes do capitalismo e os que tomam decisões

não compreenderem as lições como as aprendidas por Rey e suas associadas, o sistema econômico que tanto os beneficia enfrentará um futuro sombrio.

Para evitar o desaparecimento do capitalismo, de Soto requer nada mais nada menos do que “a emancipação dos pobres” de sua condição econômica marginalizada e elabora um amplo plano mestre, cujo fundamento é uma análise complicada e fascinante, intrinsecamente entrelaçada tanto no espaço como no tempo, sobre a forma como as economias desenvolvidas do Ocidente enfrentaram desafios semelhantes aos que enfrentam hoje os países em desenvolvimento e os países ex-comunistas e como os superaram. Embora o plano básico seja geral, contém sem dúvida elementos importantes. Ocupa lugar principal entre eles a necessidade de que os líderes políticos e pelo menos alguns membros das elites capitalistas —inclusive seus defensores— compreendam que os processos e leis que beneficiam a tão poucos devem mudar, a fim de atenderem às necessidades da maioria. Como declarou Gandhi uma vez, “deixem-me ir, pois aí vai meu povo e eu, como seu líder, devo alcançá-los”. Hernando de Soto suplica às pessoas econômica e politicamente privilegiadas que absorvam as lições de outros e atuem decisivamente no tocante à formalização dos direitos de propriedade e capital para que possam alcançar a realidade de seus compatriotas.

O livro de de Soto não representa uma análise que anuncia o dia do juízo final da era futura nem é uma ode ao capitalismo. Ao contrário, é uma exposição pragmática que argumenta que as pessoas de baixa renda e seu importante capital podem ser o motor para criar e fortalecer economias capitalistas cheias de vitalidade. A chave é a inclusão. A questão agora é se de Soto, com a ajuda de aliados em todo o mundo, poderá convencer os que funcionam sob a redoma de vidro a reconsiderarem as práticas e políticas que os protegem, mas que mantêm marginalizadas as pessoas que aspiram a ser empresários e que procuram entrar.

Bob Maguire é diretor de programas em assuntos internacionais do Trinity College em Washington, D.C. Trabalho anteriormente durante muitos anos na Fundação Interamericana, principalmente com o Haiti.



Llamas, Weavings, and Organic Chocolate

*Por Kevin Healy
University of Notre Dame Press:
Notre Dame, 2001*

Resenha de Michael W. Foley

Nas décadas de 1940 e 1950, quando a ajuda externa, principalmente dos Estados Unidos, começou a chegar em abundância à Bolívia e a outros países da América Latina, também vieram com ela as suposições e preconceitos dos planejadores, agrônomos, zootécnicos e uma variedade de outros especialistas. Essas idéias preconcebidas enquadram-se bem na opinião mantida há muitos anos pela elite boliviana, na maioria de raça branca, segundo a qual as línguas, culturas, práticas sociais, agricultura, gado e alimentos indígenas não somente constituíam um atraso sem remédio, mas estavam destinados a desaparecer quando a população rural, na maioria indígena, começasse a civilizar-se, falar espanhol, vestir-se à moda ocidental, consumir alimentos ocidentais e adotar as inovações ocidentais na agricultura e práticas comerciais.

A degradação ambiental e a destruição cultural resultantes das primeiras infusões da ajuda externa proveniente do Ocidente constituem um relato extraordinário, embora devastador. No entanto, Kevin Healy decide contar outra história, que nos fala de uma mudança igualmente extraordinária. Em seu livro documenta como a população indígena e uns poucos aliados com determinação revolucionaram a forma de pensar a respeito da herança cultural e agrícola da Bolívia, o que transformou como as pessoas vivem e trabalham. Healy, que vem trabalhando há mais de 30 anos nos Andes, 21 deles como Representante da Fundação Interamericana, escreve do ponto privilegiado de ter acompanhado ao longo de duas décadas muitas das organizações e movimentos que atuaram como agentes catalíticos dessa mudança.

Inicia seu relato traçando as linhas gerais do desenvolvimento da Bolívia desde sua independência. Nos primeiros 50 anos de sua existência, o novo Estado sustentava-se por meio da tributação sobre as comunidades indígenas; porém, com a aprovação de leis de reforma pelo Partido Liberal dominante na segunda metade do século XIX, as comunidades andinas ou aillus foram despojadas de suas terras e autoridade, à medida que os colonizadores nas regiões amazônicas desalojavam à força os indígenas que não

tinham sido dizimados pela doença. A Revolução de 1952, dirigida pelo Movimento Nacional Revolucionário (MNR), restaurou as terras às comunidades indígenas mas substituiu as autoridades tradicionais com sindicatos afiliados ao MNR. A atitude do MNR foi melhor resumida pelo Presidente Victor Paz Estenssoro que, em 1953, proclamou a reforma agrária perante um público indígena de 200.000 pessoas anunciando o seguinte: “A partir deste momento, vocês não serão mais indígenas, mas camponeses!”

Os administradores de ajuda externa do Ocidente também consideraram as culturas e instituições indígenas como obstáculo para o desenvolvimento racional. O Relatório Bohan, redigido pelo Departamento de Estado dos EUA em 1942 e de extraordinária influência durante as décadas seguintes, apresentou a visão do mundo dos aimarás e o seu idioma como barreiras para o progresso. “O contato com o trator moderno e a abertura dos extensos bosques úmidos nas planícies tropicais orientais”, especulava Bohan, “talvez ajudassem os aimarás [do altiplano] a adotar um novo modo de vida”. Claro!

Nos planos de colonização, destinados a melhorar tanto a população como as terras, muitos camponeses aimarás e quéchuas chegaram a lugares inóspitos que deveriam domesticar por meio de técnicas modernas, mas poucos ficaram. Os que permaneceram tiveram de desaprender muito do que os peritos em desenvolvimento lhes tinham ensinado. Quando, por exemplo, os colonos aimarás e quéchuas e os mosetenes indígenas da zona fundaram a cooperativa El Ceibo na região de Alto Beni da Amazônia boliviana em terras recentemente desmatadas de bosques úmidos, os assessores estrangeiros e profissionais bolivianos lhes ensinaram como semear cacau, banana ou cítricos em fileiras bem ordenadas para recriar o monocultivo uniforme tão conhecido na agricultura dos Estados Unidos. Vinte anos mais tarde, em resposta às novas doenças resistentes e uma demanda repentina de cacau produzido com técnicas orgânicas sustentáveis, os colonos reconheceram as vantagens do cultivo intercalado e de restaurar parte dos bosques nivelados pelos tratores na década de 1960.

O Relatório Bohan ignorou o valor dos pastos e gado nativos, favorecendo, ao contrário, a importação de gramas e forragens conhecidos nos Estados Unidos e a melhoria de ovelhas e gado por meio de programas de reprodução com animais norte-americanos. Estes preconceitos reforçaram os estereótipos dominantes da classe dirigente boliviana, os quais, por exemplo, consideravam a carne de lhama como um alimento indígena insalubre. Seriam necessários

esforços repetidos para superar tais preconceitos e mais tempo ainda para reparar o dano aos pastos e encostas causado pela praga de ovelhas introduzidas pelos colonizadores espanhóis e mais tarde disseminado com a ajuda e assessoramento ocidentais.

A revolução que é o tema do livro de Healy começou com um movimento de revitalização cultural chamado Katarista, pelo nome de Tupak Katari, líder do que provavelmente foi a maior sublevação indígena anticolonial do século XVIII. O movimento Katarista teve início nos dias mais sombrios da ditadura militar do falecido General Hugo Banzer (que renunciou em 2001 como Presidente da Bolívia, cargo ao qual tinha sido eleito como civil). O seu objetivo era restaurar o orgulho pelas línguas e cultura andinos como base para qualquer desenvolvimento autêntico. O movimento teve o apoio de algumas instituições católicas, mas foram os jovens intelectuais aimarás que o promoveram de modo decisivo, de forma que, por volta de 1978, nas primeiras eleições democráticas em muitos anos, os partidos políticos procuraram ativamente o apoio Katarista. Por meio de iniciativas educacionais e atos de desobediência civil de muita publicidade, os Kataristas insistiram em que a população indígena, suas línguas e cultura tinham de fazer parte respeitada dos sistemas educacionais, sociais, econômicos e políticos da Bolívia. Ao mesmo tempo, minorias étnicas da região tropical de Santa Cruz que estavam isoladas até o momento, começaram a formar uma coalizão pan-étnica para exigir o reconhecimento de suas reivindicações sobre terras indígenas e formação de governos autônomos. Um dos casos mais comovedores dos nove estudos de caso apresentados aqui por Healy descreve a formação desta coalizão e a subsequente Marcha pelo Território e a Dignidade dos Povos Indígenas de Beni em 1990, que transformou radicalmente o papel da população indígena das regiões tropicais na vida nacional.

A luta que culminou na incorporação da vida e cultura indígenas como parte da consciência boliviana contemporânea não deixou de ter suas ironias. Expressa politicamente com a eleição de Victor Hugo Cárdenas, o primeiro Vice-Presidente indígena do país, a nova abertura à participação indígena na vida nacional foi devida, em parte, à crise econômica e à reestruturação institucional, que incluiu a aplicação de um plano de ajuste estrutural neoliberal estritamente tradicional, com as conseqüências drásticas normais para a produção nacional, emprego e renda rural. Apesar da crise do momento — e em parte devido a ela — a coalizão do governo de Sanchez Lozada pôde pressionar em prol dos planos de descentrali-

O autor faz parte desta história de múltiplos capítulos e pode contar muito dela de primeira mão porque estava lá, muitas vezes como representante de um organismo que tem sido excepcional por seu apoio ao fortalecimento institucional dos grupos que financia com a condição de que os beneficiários sejam os dirigentes dos próprios projetos de desenvolvimento.

zação, educação bilíngüe e extensão de direitos territoriais coletivos a populações indígenas das regiões orientais e sulistas.

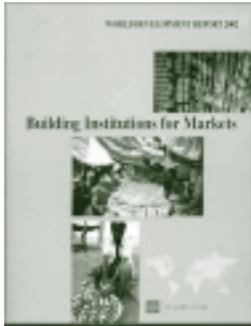
Entretanto, esta complexa narrativa serve principalmente como introdução à igualmente complexa coleção de estudos de caso, que documenta desde a forma em que El Ceibo se transformou no primeiro produtor e exportador de cacau e chocolate do país até o processo de rejuvenescimento dos rebanhos de alpaca e lhama para populações empobrecidas do altiplano e a recuperação da arte de tecer quase perdida entre os Jalq'a da zona central da Bolívia —“as lhamas, tecelagem e chocolate orgânico” do título. Healy também intercala a história de como os agricultores indígenas, situados nas bordas de uma vasta capa de terras salinas na zona central andina, conseguiram comercializar a quinoa muito nutritiva. Relata a extensão da educação da mulher nas serras desoladas de Oruro e em outras partes; a descoberta e comercialização de artesanatos provenientes do interior de Santa Cruz; e a recuperação do vasto conhecimento indígena acumulado sobre as múltiplas variedades da batata.

O autor faz parte desta história de múltiplos capítulos e pode contar muito dela de primeira mão porque estava lá, muitas vezes como representante de um organismo que tem sido excepcional por seu apoio ao fortalecimento institucional dos grupos que financia com a condição de que os beneficiários sejam os dirigentes dos próprios projetos de desenvolvimento. Os casos com êxito que Healy examina evidenciam os elementos-chave do desenvolvimento participativo, com frequência um conceito demasiadamente impreciso. Estes incluem um compromisso de longo prazo com o treinamento de pessoas do local, utilizando os participantes como paraprofissionais e proporcionando educação profissional para os excepcionalmente talentosos e dedicados. Ao mesmo tempo, a autogestão e o empoderamento coletivo —no sentido de que o grupo,

como coletividade, tem o poder de mudar a situação e beneficiar-se— ancoram estes esforços nas comunidades respectivas. No tocante ao tema geral do livro, destaca-se a insistência em que o desenvolvimento bem-sucedido depende da mobilização de aptidões locais e de conhecimentos especializados locais tanto no que se refere ao trabalho que se deve realizar quanto aos melhores métodos de organizá-lo. Organizadores externos com frequência podem atuar como fortes agentes catalíticos da mudança, especialmente quando são estrangeiros, observa Healey, em um país como a Bolívia em que as elites continuam mantendo conceitos errôneos a respeito da capacidade das pessoas indígenas e dos camponeses.

Healy esmera-se em anotar os múltiplos obstáculos, erros e desafios que muitas vezes acompanham os esforços bem-sucedidos que descreve. Dentre tais obstáculos destaca-se o contexto histórico mais amplo, desde os insistentes preconceitos étnicos já mencionados até as oscilações da economia boliviana. Embora o primeiro deva diminuir inevitavelmente à medida que aumentar o apreço pela cultura e práticas indígenas, o segundo é uma caixa de surpresas que poderia sobrecomplicar o desenvolvimento de base se não contar com a atenção cuidadosa dos doadores e às vezes até mesmo a despeito de tal atenção. Conforme aqui indicado, mais preocupante foi a reação hostil de um setor privado cheio de si mesmo com relação às cooperativas e empresas comunitárias, as quais estavam fazendo pressão pelo seu próprio esforço e determinação. No nível local, os intermediários às vezes atuavam violentamente com os iniciantes que procuravam por conta própria obter acesso direto aos mercados; e no nível nacional, as empresas para as quais seus monopólios, subsídios e acesso exclusivo ao crédito estavam em perigo, tentaram desacreditar as organizações de desenvolvimento de base acusando-as de concorrência injusta. As boas notícias são que, com o apoio sustentado de doadores responsáveis, muitas dessas organizações sobreviveram os ataques e têm prosperado. O livro de Kevin Healy conta-nos como o fizeram e oferece uma análise perspicaz que também inspira aqueles que se preocupam por um desenvolvimento de base no qual as pessoas são importantes.

Michael W. Foley é professor associado em ciências políticas da Catholic University of América. Nos últimos 20 anos tem estudado o trabalho de organizações camponesas e ONGs profissionais no processo de desenvolvimento e democratização do México e El Salvador.



Building Institutions for Markets
World Development Report 2002
Relatório de Desenvolvimento
Mundial 2002
do Banco Mundial
Oxford University Press: New
York, 2001

Resenha de Miriam Euclides
Brandão

O Relatório de Desenvolvimento Mundial (*World Development Report* em seu título original —WDR na sigla em inglês) é a publicação anual do Banco Mundial mais conhecida que focaliza a situação econômica, social e ambiental do mundo. Anualmente se escolhe um aspecto específico do desenvolvimento para levar a cabo uma análise em profundidade. O relatório deste ano, “O fortalecimento de instituições para os mercados”, argumenta que o fortalecimento de instituições de mercado eficientes constitui o desafio central para as comunidades e economias. Examina as funções destas instituições, proporciona um âmbito para entender a forma como apóiam os mercados e analisa a forma de estabelecê-las e promovê-las de modo eficaz.

O WDR 2002 baseia-se no relatório do ano passado, “Atacando a pobreza”, o qual propunha aproveitar as forças de integração global e de avanços tecnológicos para reduzir a pobreza. O êxito desta estratégia, porém, dependeria da função dos mercados, instituições e sociedades —e das decisões públicas tomadas nos níveis local, nacional e internacional. Segundo o relatório de 2001, os mercados têm importância para as pessoas de baixa renda, as quais dependem de suas estruturas formais e informais para vender sua mão-de-obra e produtos, financiar seus investimentos e assegurar-se contra o risco. As rendas decorrentes da participação no mercado são a chave para gerar o crescimento econômico dos países e reduzir a pobreza dos indivíduos, concluiu o relatório, e as instituições desempenham um papel importante na forma em que os mercados afetam as condições de vida e os direitos.

Juntamente com a base estabelecida pelo estudo do ano passado, uma compreensão das tendências de desenvolvimento desde meados do século XX ajuda uma leitura produtiva do WDR 2002. Nas décadas de 1950 e de 1960 muitos países escolheram um caminho para o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza voltado para dentro e dirigido pelo Estado. Na maior parte da América Latina, esta estratégia —caracterizada pela intervenção e proteção da indús-

tria local por parte do governo— resultou em um forte crescimento durante a década de 1960, porém os choques do petróleo da década de 1970 e a crise da dívida da década de 1980 deram lugar a uma redução drástica no crescimento e, por conseguinte, a uma busca de alternativas. A intervenção estatal foi substituída por incentivos privados; a propriedade pública cedeu lugar à propriedade privada; e a proteção de indústrias nacionais admitiu a concorrência estrangeira. Muitas destas mudanças refletiam os princípios do Consenso de Washington, fundamentados no conceito de que os mercados eram infalíveis e resolveriam todos os problemas —bastava tirar os governos do caminho.

Mas, estas reformas alcançaram o crescimento esperado? A evidência empírica demonstra que, em média, os países com políticas monetárias e fiscais responsáveis abertas ao comércio estrangeiro e com mercados financeiros bem estabelecidos desfrutaram de um melhor crescimento de longo prazo e de uma inflação mais baixa que os países sem políticas tão amigáveis ao mercado. No entanto, o mundo em desenvolvimento, em conjunto, não tem desfrutado de um crescimento rápido como resultado das reformas da década de 1980 e de 1990. Com demasiada frequência, o crescimento tem sido insignificante. Levando em conta que uma inflação baixa e um crescimento elevado representam forças poderosas para a redução da pobreza, este desempenho desalentador foi especialmente cruel para as pessoas de baixa renda. Os proponentes do Consenso de Washington agora afirmam que essas mudanças de política representavam apenas a “primeira geração” das reformas, insuficiente para produzir o crescimento de maior envergadura de que necessitava a maioria dos países em desenvolvimento. As reformas da “segunda geração”, como o estabelecimento de um ramo judicial independente, organismos reguladores autônomos e eficientes e o profissionalismo no setor público são requisitos para consolidar os benefícios decorrentes de mudanças nas políticas.

Neste contexto, o WDR 2002 examina o papel e a função das instituições para conseguir o aumento de receitas e redução da pobreza. As instituições débeis, propõe o relatório, funcionam de tal modo que prejudicam os pobres e impedem o desenvolvimento, excluindo as pessoas de baixa renda e os países pobres dos benefícios do mercado. Argumenta que os mercados não funcionam bem nos países em desenvolvimento porque não proporcionam aos pobres o incentivo de participar em comércios de maior alcance, a possibilidade de utilizar plenamente seus conhecimentos e recursos ou a oportunidade de aumentar suas receitas e

acumular capital. Os mercados funcionam dentro de um sistema de regras, mecanismos de execução e organizações que promovem operações que abrangem desde o sistema judicial até as câmaras de comércio.

Que fazem as instituições que apóiam os mercados? Facilitam o fluxo de informação sobre condições do mercado, bens e participantes; definem e fazem respeitar os direitos sobre os bens e contratos; e melhoram e gerenciam a concorrência no mercado. Essas funções afetam a distribuição de bens, rendas e custos; a eficiência das transações; e a estrutura de incentivos para os participantes. Instituições eficientes aumentam a produtividade, o capital e o crescimento.

O WDR 2002 sintetiza dados compilados de cerca de 100 países em 10 capítulos divididos em quatro partes. A primeira parte —análise das funções das instituições que apóiam o crescimento e a redução da pobreza— proporciona evidência de que as pessoas de baixa renda sofrem o maior impacto do fracasso institucional. Isto se vê claramente, de modo especial, no caso dos sistemas jurídicos e judiciais que não estão ao alcance dos pobres devido ao analfabetismo e à impossibilidade de pagar gastos de representação. Além disso, a incapacidade do Estado de proteger a propriedade tem um impacto excessivo sobre as pessoas de baixa renda que não dispõem dos recursos para proteger-se contra o crime. E existe a corrupção que, quando expressa em termos de subornos e honorários de serviços extra-oficiais exigidos, impõe uma “tributação” muito regressiva que afeta os pobres com maior intensidade. A seção conclui com quatro princípios básicos para orientar os formuladores de política no desenho de instituições mais eficientes: complementar o que já existe em termos de instituições, conhecimentos humanos e tecnologias disponíveis; inovar por meio da experimentação com novas estruturas que se ajustem a normas e condições locais; conectar as comunidades em redes por meio de fluxos de informação abertos e o comércio livre; e promover a concorrência entre jurisdições, empresas e indivíduos.

As empresas são as pedras fundamentais dos mercados porque produzem os bens e prestam os serviços que formam a base de intercâmbio do mercado. A Parte II analisa detalhadamente o desenho institucional de três tipos de empresas: propriedades agrícolas, companhias não-financeiras e sistemas financeiros. Para as propriedades agrícolas, o importante é como os produtores dos países em desenvolvimento podem aumentar a produtividade e reduzir os riscos. Dado que as pessoas de baixa renda frequentemente vivem em zonas rurais e da agricultura, este setor é sumamente importante para a redução da pobreza.

Discutem-se a melhoria das instituições que regem os mercados de terras, o crédito, a tecnologia e a produção agrícola. Para as empresas, o relatório examina os problemas da governança corporativa, a distribuição interna e o controle dos recursos. As instituições que afetam essa governança também afetam o crescimento e a redução da pobreza, porque determinam como os recursos são distribuídos e quem tem direitos sobre eles. As grandes empresas, por exemplo, representam uma parte considerável do valor agregado e do emprego. Se sua governança for fraca, enfrentarão crises financeiras e econômicas, com sérias consequências para os trabalhadores e as pessoas de baixa renda em geral. Mas quando essas empresas têm êxito, contribuem significativamente para o crescimento e exercem um impacto positivo sobre a vida das pessoas. No tocante aos sistemas financeiros que desempenham funções críticas para os sistemas de mercado e fazem contribuições fundamentais para o crescimento econômico, o relatório examina as condições necessárias para seu desenvolvimento e o papel representado pelos sistemas de supervisão e regulamentação para assegurar seu bem-estar. As conclusões incluem informação nova sobre o papel da política no desenvolvimento financeiro, nas instituições utilizadas para obter acesso para novos mutuários e nos efeitos da privatização de bancos e entrada de bancos estrangeiros.

A Parte III concentra-se no papel do governo, que proporciona muitas das instituições que apóiam os mercados. O êxito com que o Estado proporciona estas instituições —“a boa governança”— é um fator determinante na atuação bem-sucedida de indivíduos no mercado e na boa função dos mercados. Uma boa governança abrange a criação, a proteção e a observação de direitos sobre os bens; o âmbito regulador para promover a concorrência; e as políticas macroeconômicas acertadas para criar um ambiente estável. Inclui também a ausência de corrupção (definida como o exercício do poder público para ganhos privados), uma condição essencial para a legitimidade das instituições públicas que apóiam os mercados. Há provas contundentes de que a boa governança afeta o crescimento econômico em geral e é, portanto, a chave para a redução da pobreza. Além disso, uma vez que vários aspectos da má governança, tais como corrupção e inflação alta, impõem custos que afetam de maneira desproporcional as pessoas de baixa renda, a melhoria destes aspectos pode ser especialmente importante para reduzir a pobreza.

Ao examinar como as instituições políticas apóiam a boa governança, o relatório focaliza o processo de formulação de políticas, os incentivos para a

A maioria das pessoas de baixa renda do mundo é excluída das instituições formais devido ao isolamento geográfico, social, cultural ou econômico.

corrupção e as instituições tributárias. Exploram-se estudos recentes que examinam, de um novo ponto de vista, processos (descentralização e eleições bem ordenadas) e instituições (imprensa e sociedade fiscal) com a capacidade de restringir a participação de políticos em práticas corruptas, bem como o efeito do sistema judicial, a concorrência e a regulamentação da infraestrutura na eficiência e nas metas de distribuição.

A Parte IV focaliza as normas e redes pertencentes à sociedade, bem como o papel da mídia no desenvolvimento dos mercados. As discussões concentram-se no modo como as normas e os códigos de conduta —com frequência identificados como instituições informais e às vezes como “cultura”— influenciam os mercados e as instituições públicas e são por eles influenciados. A maioria das pessoas de baixa renda do mundo é excluída das instituições formais devido ao isolamento geográfico, social, cultural ou econômico. Para elas, as instituições informais, como as redes comunitárias, reduzem os riscos com relação à sua atividade econômica e proporcionam acesso a oportunidades do mercado, desfrutando ao mesmo tempo de seus benefícios. Em tais circunstâncias, a introdução de novos sistemas formais poderia ter resultados tanto econômicos como políticos e sociais não previstos. Portanto, os formuladores de política precisam elaborar instituições formais que complementem as informais já existentes.

O relatório conclui com um estudo do papel da mídia em expressar e divulgar as preocupações e valores da sociedade —e o efeito de tais fluxos de informação sobre a qualidade institucional e, por conseguinte, sobre os resultados econômicos e sociais. Devido a seu alcance, a mídia pode informar os pobres e as pessoas marginalizadas. Pode afetar a política e a cultura, apoiando mudanças institucionais e o desenvolvimento do mercado. Pode assim melhorar a governança e apoiar os mercados —mas somente se for independente, responsável e livre na divulgação de informação pertinente e na expressão de pontos de vistas sociais diversos. Com demasiada frequência, infelizmente, a mídia não tem estas qualidades. A concorrência neste setor e instituições complementares eficientes, como o sistema judicial e os organismos

reguladores, podem promover um jornalismo responsável e, por outro lado, fortalecer a mídia.

Em outubro de 2001 concedeu-se a três economistas estadunidenses o prêmio Nobel de Economia, o reconhecimento de maior prestígio por contribuições significativas a este campo. George Akerlof, Michael Spence e Joseph Stiglitz foram reconhecidos por seus estudos sobre mercados com informação “assimétrica”, ou seja, uma parte do mercado está mais bem informada do que a outra, como, por exemplo, no caso em que os vendedores sabem algo que os compradores desconhecem. Os economistas partidários de uma mínima intervenção estatal argumentavam que os mercados, quando operam sem interferência, atuam com pleno conhecimento e se autocorrigem. Ao desafiar a noção de mercados perfeitos regidos pela concorrência perfeita baseada em informação perfeita, as pesquisas de Akerlof, Spence e Stiglitz transformaram o modo de pensar dos economistas a respeito do funcionamento dos mercados. Em mercados reais, argumentam os laureados do Prêmio Nobel, a informação não é perfeita e compete ao governo eliminar as diferenças corrigindo os desajustes. Desta e de outras formas, a regulamentação apropriada para o setor público pode realmente complementar os mercados.

Obviamente, os modelos e as teorias de Akerlof, Spence e Stiglitz influenciaram enormemente o WDR 2002. “O fortalecimento de instituições para os mercados” reconhece claramente o papel importante que desempenham os governos na melhoria das funções dos mercados, especialmente nos países em desenvolvimento, onde os mercados tipicamente funcionam com menos facilidade e com informação muito menos perfeita. Em geral, o WDR 2002 faz uma contribuição importante para a economia do desenvolvimento porque, além de oferecer orientação aos formuladores de política, esclarece como funcionam as economias e as sociedades. Somente se compreendermos essa interação, poderemos começar a realizar um dos objetivos sociais mais indefiníveis, desafiantes e críticos: a erradicação da pobreza.

Miriam Euclides Brandão, representante da IAF para a Nicarágua desde julho de 2001, ingressou na Fundação Interamericana depois de ter trabalhado durante sete anos no Banco Mundial como economista agrônoma, responsável por projetos de desenvolvimento em Moçambique. Sua experiência prévia inclui, além de seu trabalho no Brasil e nos Companheiros das Américas, estágios como estudante no Banco Mundial, no Banco Interamericano de Desenvolvimento e na IAF.

La Comercialización Campesina en Nicaragua

Por Orlando Nuñez Soto
CIPRES: Managua, 2000
Resenha de Roberto García

O Centro para la Investigación, la Promoción e el Desarrollo Rural e Social (CIPRES) é uma organização não-governamental que apóia os camponeses de baixa renda da Nicarágua. Este livro, *La Comercialización Campesina en Nicaragua*, compilado e editado por Orlando Nuñez Soto, Diretor do CIPRES, apresenta ao leitor o problema de como a comercialização em escalas tanto nacional como internacional afeta os pequenos produtores, em particular os que cultivam café, um dos cultivos mais importantes do país. O livro também explica o sentido do termo “comércio justo” neste contexto e analisa-o como meio para melhorar a posição dos camponeses e pequenos produtores em desvantagem no tocante às práticas predominantes de mercado. A evidência anedótica que sustenta as premissas do livro, bem como o estudo das organizações que apóiam os produtores na comercialização direta enriquecem ainda mais o conteúdo.

“Os camponeses não devem estar na triste situação em que vivem, uma vez que eles são os produtores da maior parte das riquezas”, indica Nuñez Soto na introdução. “A metade da população do país é pobre... e não é nenhum segredo que entre os mais afetados estão as famílias rurais”. A atual crise financeira da Nicarágua tem afetado de modo desproporcional os produtores rurais, os quais sofrem as consequências negativas da falta de crédito, a ausência de treinamento e de apoio técnico e preferências injustas no tratamento das importações e exportações.

O livro assinala um fato de muita importância: durante anos, muitos organismos de assistência têm apoiado a produção, mas não a comercialização. Os camponeses recebem pouco ou nenhum apoio por seus esforços em comercializar os próprios produtos, o que agregaria valor ao que produzem e lhes daria a oportunidade de equilibrar as perdas na produção com o aumento nas receitas provenientes das vendas diretas. Quando o produtor não pode controlar o processo, não pode vender seu produto diretamente ao consumidor. Portanto, na cadeia produção-comercialização-consumo, o maior beneficiário da venda do produto continua sendo o intermediário —o qual compra a preços muito baixos e vende a preços suficientemente altos para obter lucros consideráveis.

A maioria, de 88% a 89% dos pequenos produtores da Nicarágua, cultiva café e a queda atual dos preços como resultado da saturação do mercado no nível mundial tem trazido consequências devastadoras para os que dependem desse cultivo.

A maioria, de 88% a 89%, dos pequenos produtores da Nicarágua cultiva café e a queda atual dos preços como resultado da saturação do mercado no nível mundial tem trazido consequências devastadoras para os que dependem desse cultivo. De fato, o comércio desigual não tem deixado muitas saídas para os camponeses e pequenos produtores, os quais geralmente saem perdendo na situação internacional, obtendo preços mais altos pelo que importam e preços mais baixos pelo que exportam. Segundo um estudo recente, os problemas de maior importância para os pequenos produtores, bem como para a economia nicaragüense, são a insolvência, o resultado de ganhar por seu produto menos do que custa produzi-lo e, devido ao fato de a maioria dos produtores depender do financiamento de empréstimos bancários, as taxas de juros tão elevadas cobradas pelos bancos. Além disso, há uma longa lista de outros fatores associados com a produção que afetam o desenvolvimento de uma comercialização eficiente. Entre eles, o livro especifica:

- volumes muito baixos para custear despesas;
- problemas de controle de qualidade, administração e gerência de atividades comerciais;
- falta de experiência dos pequenos produtores no processamento de seus produtos para a comercialização;
- custos adicionais de operação devido à dispersão, ao tamanho reduzido das parcelas cultivadas e à má condição das estradas;
- recursos insuficientes para financiar operações de comercialização;
- falta de bens de capital para garantir o financiamento bancário;
- falta de contato direto com o comprador atacadista final; e

- incentivos insuficientes para produzir cultivos orgânicos ou alternativos.

O livro conclui a análise do problema de comercialização propondo um plano de ação em nível nacional para superar estas dificuldades e ajudar a preparar o caminho para melhorar as condições. Propõe o seguinte:

- conceder financiamento para aumentar cultivos;
- criar um banco de dados com informação atualizada sobre o mercado nacional e internacional;
- estabelecer um centro de contato e informação para os grupos e projetos de comercialização camponeses;
- oferecer treinamento aos agentes de comercialização;
- promover produtos por meio da publicidade; e
- apoiar o fortalecimento de instituições.

Propõe também, no nível internacional, o conceito de um “comércio justo” para compensar os pequenos produtores e camponeses, os quais durante décadas vêm recebendo preços mais baixos do que merecem, nos níveis tanto nacional como internacional. Segundo utilizado no livro, este termo implica conceitos novos para os produtores nicaraguenses, tais como o de mediador-facilitador, produtor associado e consumidor responsável, elementos que constituem um processo novo de colaboração em substituição ao comércio injusto. O conceito-chave do comércio justo, como parte da cadeia produção-comercialização-consumo, requer que o consumidor responsável pague uma sobretaxa pelo produto que consome. Acrescentar de 10% a 15% ao preço do mercado mundial ajudaria a abrir novos espaços, os quais poderiam criar relações comerciais mais favoráveis para os camponeses e pequenos produtores. Embora as poucas inovações introduzidas na Nicarágua com relação ao comércio justo tenham sido em pequena escala e experimentais, o autor, não obstante, considera que o comércio justo é a única alternativa para assegurar a viabilidade de pequenos produtores e camponeses.

É claro que qualquer mudança na comercialização atual dos produtos agrícolas exigirá— além da participação dos próprios camponeses por meio da “economia popular” (definida como economia de base, marginalizada dos indicadores macroeconômicos nacionais)— o respaldo de organizações que possam contribuir com apoio financeiro e de outros tipos. Várias experiências isoladas de pequena escala têm demonstrado, de fato, a validade de uma combinação de trei-

namento e assistência técnica com outros tipos de ajuda. Em vista das circunstâncias desesperadas da maioria dos camponeses e pequenos produtores nicaraguenses, *La Comercialización Campesina en Nicaragua* demonstra de modo convincente que a prestação de assistência adicional somente poderia melhorar a situação.

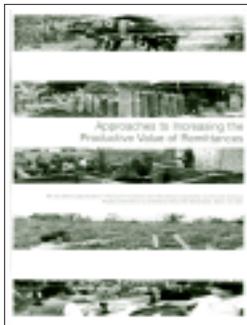
Roberto Garcia é contratante para serviços de assessoramento e ligação local da IAF na Nicarágua. Para obter o livro “La Comercialización Campesina en Nicaragua”, favor dirigir-se ao CIPRES:

*Rotonda Rubén Dario 150 más abajo
Apartado Postal MR-045
Managua, Nicaragua
tel. 505-270-4726
fax 505-277-50
e-mail cipres@nicarao.org.ni*



Foto: SEAN SPRAGUE

Publicações da IAF 2001-2002



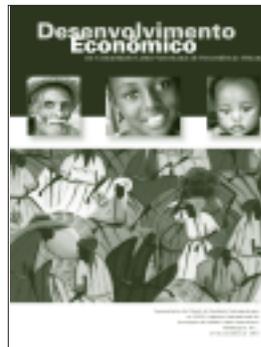
A recente explosão migratória para os Estados Unidos acelerou drasticamente o crescimento de remessas para a América Latina e o Caribe, ao mesmo tempo em que diminuía os níveis de assistência oficial —uma coincidência de fatores que deu às remessas um interesse vital para a comunidade de desenvolvimento. Em

março de 2001, a IAF, o Escritório da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe, sediado em Washington, e o grupo de Desenvolvimento do Setor Privado na Região Latino-Americana do Banco Mundial patrocinaram a primeira conferência multilateral para estudar este tema. A publicação resultante, *Abordagem do aumento do valor produtivo das remessas: estudos de caso de inovação financeira e empreendimentos comunitários cooperativos de âmbito internacional*, coordenada por Carlo Dade, Representante da IAF, constitui o exame mais a fundo até agora sobre o potencial de canalização das remessas para projetos de desenvolvimento.



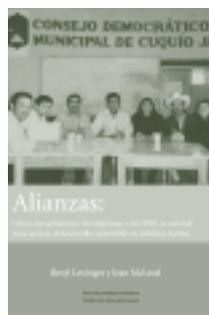
A transferência de recursos públicos e funções de burocracias centrais a municípios de todo o Caribe e América Central e do Sul foi o tema do fórum co-patrocinado pela IAF e pela Unidade para a Promoção da Democracia da Organização dos Estados Americanos, realizado em 16 de julho de 2001.

“Construindo a democracia a partir das bases” recompila as exposições apresentadas pelos panelistas sobre o papel da descentralização na consolidação da democracia, promoção da participação dos cidadãos e redução da pobreza. Entre elas figura a análise perspicaz de Ramón Daubón sobre o processo cívico que acompanha o desenvolvimento de base fundamentado em seu estudo de vários projetos da IAF



Segundo informação de um censo recente, um terço da população da América Latina é de descendência africana, porém constitui 50% da população de baixa renda. Somente nos últimos anos tem sido documentada a existência de suas comunidades e as pesquisas disponíveis oferecem pouca informação sobre a ati-

vidade econômica dos residentes. No XXIII Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos (LASA) os oradores da IAF focalizaram o debate nos problemas que afetam as iniciativas de auto-ajuda desta minoria, com freqüência considerada invisível. Em *Desenvolvimento econômico em comunidades latino-americanas de descendência africana*, Judy Morrison, Representante da IAF, compila as exposições do grupo, entre elas a própria, que descreve o apoio da IAF a três iniciativas afro-brasileiras



Alianzas (Parcerias), de Beryl Levinger e Jean McLeod, examina as experiências de 12 parcerias intersetoriais —entre ONGs, governo municipal e, em alguns casos, setor privado— que apóiam o desenvolvimento de base em cinco países da América Latina. As autoras analisam a terminologia, as etapas e os tipos de parcerias

formadas, bem como os benefícios e os problemas de tais colaborações. As lições aprendidas de suas pesquisas de campo não são sempre convencionais mas são amplamente fundamentadas nos dados proporcionados pelos projetos descritos no livro.

Para obter um exemplar de qualquer das publicações acima mencionadas, favor enviar e-mail a publications@iaf.gov ou escrever a:
Office of Evaluation and Dissemination
Inter-American Foundation
901 North Stuart Street, 10th Floor
Arlington, Virginia 22203.

O número de exemplares é limitado. Todas as publicações podem ou poderão ser vistas em espanhol e inglês no website da IAF em formato gráfico ou html.



www.iaf.gov

Sumário

CARTA AOS LEITORES

LIÇÕES DO PASSADO: VISÃO DO FUTURO

A Assistência para o Desenvolvimento da Perspectiva de Base,
Ramón Daubón

O Terceiro Setor em Perspectiva Global
Lester M. Salamon

Entrevista com George C. Lodge
Audra Jones

Onde Estão Agora? Teatro Runa
Edgar Darío González

SOLUÇÕES E ESTRATÉGIAS

**Ensaio Fotográfico: Recicladores de Bogotá:
Reconhecimento e Respeito**
Patrick Breslin

Fórum sobre Remessas: Fonkoze: Serviços Bancários
Anne Hastings

Iniciativas de Base nos Andes

**Os Primeiros Passos para a Redução da Pobreza na
Bolívia**
Christine Krueger

O Poder da Comunidade no Equador
Rubén Calle Mejía

**Parcerias para o Desenvolvimento Sustentável na América
Latina**
Beryl Levinger

**Uma Cidade e seus Catadores de Lixo: do Despejo à
Confiança**
Judith A. Morrison

NA IAF

A Marcha do Desenvolvimento

Donatários da IAF nas Notícias

Recursos

**O Mistério do Capital: Por que o Capitalismo Triunfa no
Ocidente e Fracassa no Resto do Mundo**
Bob Maguire

As Lhamas, a Tecelagem e o Chocolate Orgânico
Michael W. Foley

O Fortalecimento de Instituições para os Mercados
Miriam Euclides Brandão

A Comercialização Camponesa na Nicarágua
Roberto García